DIE SELBSTVERWALTUNG (DEZENTRALISATION) IN FRANKREICH

INAUGURAL-DISSERTATION

ZUR

ERLANGUNG DER DOKTORWÜRDE

BEI DER

JURISTISCHEN FAKULTÄT

DER

UNIVERSITÄT LEIPZIG.

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

EINGEREICHT

VON

ARVED LONDON

AUS BRESLAU.

BERLIN

CARL HEYMANNS VERLAG

1914.

Vorliegende Abhandlung ist erschienen in der
Zeitschrift für Politik, Band VII (1914) Heft 1/2.

Meinen Eltern.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547013_0091

Vorbemerkung.

Es sei mir gestattet, meinem hochverehrten Lehrer, Herrn Geh. Hofrat Professor Dr. Richard Schmidt, auf dessen Anregung vorliegende Abhandlung entstand, für seine liebenswürdige Unterstützung an dieser Stelle meinen wärmsten Dank auszusprechen.

Der Verfasser.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung . . . . . 1— 2

I. Abschnitt.
Geschichtliches.

Erstes Kapitel. Die lokalen Freiheiten im alten Frankreich und die Zentralisation des Ancien régime . . . . 2— 7

Zweites Kapitel. Die Revolutionsperiode . . . . . 7—11

Drittes Kapitel. Die Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert 11—15

II. Abschnitt.
Die Selbstverwaltung der Gegenwart.

Viertes Kapitel. Das Gesetz über die Generalräte vom 10. August 1871 . . . . . 15—32

§ 1. Der Generalrat . . . . . 16—24

a. Organisation.
b. Zuständigkeit des Generalrats.
c. Das Departementsbudget.
d. Interdepartementale Konferenzen.

§ 2. Die Departementskommission . . . . . 24—27

§ 3. Der Präfekt. Die „Tutelle administrative“ . 27—32

Fünftes Kapitel. Das Arrondissement . . . . . 32—35

a. Organisation des Arrondissementsrats.
b. Zuständigkeit des Arrondissementsrats.
c. Bemerkungen de lege ferenda.

Sechstes Kapitel. Das Munizipalgesetz vom 5. April 1884. Kurzer Rückblick auf die Kommunalverfassungen des 19. Jahrhunderts . . . . . 35—36

Organisation der Verwaltung.

§ 1. Der Munizipalrat . . . . . 36—44

a. Organisation des Munizipalrats.
b. Zuständigkeit des Munizipalrats.
c. Das Kommunalbudget.

§ 2. Das Exekutivorgan in der Gemeinde . . . . 44—46

Seite

Siebentes Kapitel. Die Verwaltung von Paris und des Seine-Departements . . . . . 46—50

§ 1. Gegenwärtige Gesetzgebung . . . . . 46—48

§ 2. Reformbestrebungen . . . . . 48—50

Achtes Kapitel. Die Dezentralisation in Literatur und Presse seit dem Departementgesetz von 1871 . . . 51—54

Neuntes Kapitel. Reformbestrebungen in der Gesetzgebung 54—57

Schlußbemerkung . . . . . 57—58

Literaturverzeichnis.

D'Argenson	Mémoires du Marquis. Paris 1825.
Aucoc, L.	Rapport sur le concours relatif à la décentralisation administrative. Paris 1883.
„ „	Conférences sur le droit administratif. Paris 1885.
„ „	Controverses sur la décentralisation (Académie des sciences morales et politiques). Paris 1895.
D'Avenel (Vte G.)	La réforme administrative. Paris 1891.
Autesserre (J.)	Des origines, de la nature et des effets de la centralisation administrative. Diss. Paris 1904.
Benedetti	La décentralisation et la Commission départementale. Diss. Aix 1897.
Berthélemy	Droit administratif. Paris 1902.
„	Sommes-nous condamnés à la centralisation perpétuelle? Paris 1901.
Bluzet	Attributions des Sous-Préfets. Paris 1902.
Bouffet et Périer	Traité du Département. Paris 1893/1895.
Béquet et Dupré	Répertoire du droit administratif. Band V, IX, X.
Boncour, J. Paul et Ch. Maurras	Un débat nouveau sur la République et la décentralisation. Toulouse 1905.
Block (Maurice)	Le département. Paris 1884.
„ „	La commune. Paris 1884.
Charles-Brun (J.)	Le Régionalisme. Paris 1911.
Cadoux (Gaston)	Les finances de la ville de Paris de 1798 à 1900. Paris 1900.
Chardon	Le pouvoir administratif. Paris 1911.
Constant	La décentralisation dans la Commune. Diss. Aix 1905.
Cormenin, M. de	Questions de droit administratif. Paris 1840.
Deschanel, P.	La Décentralisation. Paris 1895.
Delaître, J.	La municipalité parisienne et les projets de réforme. Diss. Paris 1902.

Dessaint (J.)	Décentralisation administrative et sociale (Action populaire N° 160). Reims 1907.
Dupont-White	La liberté politique considérée dans ses rapports avec l'administration locale. Paris 1864.
„	La Centralisation. 3ème éd. Paris 1876.
Ducrocq	Cours de droit administratif et de législation française de finances. Paris 1897—1905.
„	Etude sur la loi municipale du 5 avril 1884. Paris 1886.
Esmein	Eléments de droit constitutionnel. Paris 1903.
„	Histoire du Droit Français. Paris 1901.
Faguet	Discussions politiques. Paris 1909.
„	Politiques et moralistes du 19ème siècle, 3ème série (Al. d. Tocqueville). Paris 1900.
Ferrand, J.	Les Pays Libres. Paris 1884.
Ferron, H. de	Institutions municipales et provinciales comparées. Paris 1884.
Filippini, A. M.	Traité pratique du budget départemental
Foncin (P.)	Pays de France. Paris 1898.
„ „	Régions et pays. Toulouse 1903.
Gazeau, M.	Libertés locales en France et en Belgique Diss. Paris 1905.
Glasson	Histoire du droit et des institutions de l'ancienne France. Paris 1887—1893.
Gobineau	La Troisième République et ce qu'elle vaut. Straßburg 1907.
Gessen (R.)	Organisation municipale de Paris. Diss Paris 1904.
Hauriou	Précis de droit administratif. Paris 1907.
Hanotaux (Gabr.)	Histoire de la France contemporaine. Paris 1871—1900.
Jacques (H.)	Alexis de Tocqueville. Wien 1876.
Jèze	Le rôle des préfets en France (Revue du droit public Tom 28). Paris 1911.
Lanlaud	La Décentralisation et les Conseils Généraux. Diss. Paris 1901.
Loppin	Selfgovernment local en France. Diss Paris 1908.
Luçay, Comte de	La Décentralisation. Paris 1895.
Lebon	Das Staatsrecht Frankreichs (Collection Marquardsen IV 1909).
Leroy-Beaulieu	Administration locale en France et en Angleterre. 1872.
Lallemand	Réorganisation administrative. Paris 1906
Laferrière	Droit public et administratif. Paris 1860

Lavallée (Alb.)	Le régime administratif du département de la Seine et de la ville de Paris. Paris 1901.
Mayer, O.	Theorie des französischen Verwaltungsrechts. Straßburg 1886.
Morgand	La loi municipale du 5 avril 1884. Paris 1884—1885.
Marcere	Projet de réforme de la loi municipale. Paris 1895.
Moncel, de (Tézénas)	Etudes sur les assemblées provinciales. Paris 1903.
Monnet	Histoire de l'administration en France. Paris 1885.
Maurras (Ch.)	L'idée de la décentralisation. Revue encycl. Paris 1898.
Massat (P.)	Manuel de la législation administrative spéciale à Paris. Paris 1901.
Magne de La Londe (Eug.) .	Les Attributions du Préfet de la Seine. Diss. Paris 1902.
Programm de Nancy	Nancy 1865.
Pontich, Henri de	Administration de la ville de Paris et du Département de la Seine. Paris 1884.
Rudloff	Die Selbstverwaltung in Frankreich im 19. Jahrhundert. (Zeitschr. für Staatswissenschaften. Bd. 61. 1905.)
Schmidt, Richard	Allgemeine Staatslehre. Bd. II, 2. 1903.
Stengel	Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Bd. II. 1890.
Trigant-Geneste	Budget communal.
Thierry	Lettres sur l'histoire de France (œuvres complètes V. 1846).
Taine, H.	Le régime moderne. Paris 1876.
Thorlet	Régime financier des communes. Paris 1887.
Tocqueville, Al. de	De la Démocratie en Amérique 1835—40.
„ „ „	L'Ancien Régime et la Révolution. 1865.
Vidal de la Blache (P.) . .	Régions françaises (Revue de Paris, Décembre 1910).
Villain (G.)	Rapport au nom de la 2ième commission sur la Mairie de 10ième arrondissement. Paris 1896.
Wahl, Ad.	Zur Geschichte von Turgots Munizipalitätenentwurf (Hirths Annalen d. Dtsch. Reichs. Bd. 16. 1903).
„ „	Vorgeschichte der französischen Revolution. Tübingen 1905.
„ „	Robespierre.

Außerdem:

Délibérations du Conseil général du Département de Meurthe et Moselle. Nancy 1910.

Budget départemental des recettes et des dépenses (Meurthe et Moselle). Nancy 1910.

Budget du Département de l'Oise. Beauvais 1911.

Budget de la ville de Nancy. Nancy 1911.

Dalloz, Code des lois politiques et administratives.

Chambre des Députés: Imprimées, projets de lois; propositions, rapports etc.

L'Action Régionaliste.

Revue du mouvement fédéraliste et décentralisateur.

Die Selbstverwaltung in Frankreich.

Einleitung.

Es gibt wohl kaum eine Frage, die im Laufe des letzten Jahrhunderts und bis auf unsere Tage die öffentliche Meinung in Frankreich mehr beschäftigt hat als die Dezentralisation der Verwaltung. Seit der großen Revolution ist diese Frage nicht mehr von der Tagesordnung der gesetzgebenden Versammlungen geschwunden. Die bedeutendsten Politiker und Publizisten Frankreichs sind als Verfechter der lokalen Freiheiten ihres Vaterlandes aufgetreten. Es handelt sich hierbei nicht um politische Dezentralisation, man vergreift sich nicht an der Einheit des Staates, der französischen Nation als solcher. Die Anhänger der Dezentralisationsbewegung, und ihrer ist Legion, wollen nicht etwa einen Föderativstaat schaffen, bei dem z. B. wie im Deutschen Reiche die Staatsgewalt zwischen den einzelnen Bundesstaaten geteilt wäre. Sie kämpfen vielmehr für die Dezentralisation der Verwaltung, für die Selbständigkeit der lokalen Körperschaften: Region, Departement, Arrondissement und Kommune. Wir stehen hier nicht einem politischen Kampf, einem Streit der Parteien gegenüber; denn die Regionalisten, um das Schlagwort zu gebrauchen, mit dem die Vorkämpfer der Dezentralisation nunmehr anzusprechen sind, finden wir in allen Parteirichtungen vertreten.

Und doch spielt auch hier, wie in allen öffentlichen Angelegenheiten in der Republik Frankreich, die Politik eine leider allzu große Rolle, und wir werden nicht vermeiden können, auf politische Erörterungen wenn auch nur beiläufig einzugehen.

Seit dem Falle des ersten Kaiserreiches ist beständig versucht worden, das alte Bollwerk des Absolutismus in der Verwaltung zum Einsturz zu bringen; jede auf ihre Popularität bedachte Regierung ist den Wünschen der Nation durch Gewährung oder durch Verheißung neuer Rechte an die lokalen Versammlungen entgegengekommen. Mancher Fortschritt ist gemacht worden, aber vieles ist im Versprechenstadium geblieben, und für die weitere Ausgestaltung der Dezentralisation bleibt noch ein weites Arbeitsfeld offen.

Zum besseren Verständnis der Gegenwart werden wir einen kurzen Rückblick auf die Zentralisation und Dezentralisation des „ancien régime“ werfen, darauf das Wechseln von Zentralisation und Dezentralisation zur Zeit der Revolution schildern und schließlich die eigentliche Darstellung der lokalen Freiheiten in ihrer Entwicklung seit der Revolution und in ihrer gegenwärtigen Lage geben.

Was haben wir nun unter Dezentralisation und unter Regionalismus zu verstehen?

„Au point de vue de droit", sagt der bekannte französische Rechtslehrer Hauriou[1]), „la décentralisation est une manière d'être de l'Etat caractérisée par ce fait que l'Etat se résoud en un certain nombre de personnes administratives qui ont la jouissance des droits de puissance publique et qui assurent le fonctionnement des services publics en exerçant ces droits, c'est-à-dire en faisant des actes d'administration." Solche „personnes administratives" oder juristische Personen des öffentlichen Rechtes sind heute in Frankreich das Departement, das Arrondissement, die Kommune. Aber diese lokalen Einheiten sind, obgleich sie verschiedene öffentliche Funktionen ausüben, weit davon entfernt, sich selbst zu verwalten; überall macht sich die Kontrolle, die „tutelle administrative" der Zentralverwaltung bemerkbar. Gerade gegen diese Unselbständigkeit richten sich die Bestrebungen der Dezentralisatoren. Das Departement dem Departement, das Arrondissement dem Arrondissement, die Kommune der Kommune, lautet ihr Kampfruf. Aber viele von ihnen gehen weiter; die alte Einteilung in Departements scheint ihnen ungenügend, das Departement als solches zu schwach, um selbständig lokales Leben zu entfalten. So hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten eine neue Strömung Geltung verschafft, die über dem Departement, aus einer Mehrheit von ihnen, eine neue Einheit schaffen wollen: die Region. Dezentralisation, Regionalismus[2]), ihnen gelten die folgenden Untersuchungen.

Erstes Kapitel.

Die lokalen Freiheiten im alten Frankreich und die Zentralisation des Ancien régime[3]).

Schon in früher Zeit haben lokale Freiheiten in Frankreich bestanden. Jede Provinz, jede territoriale Unterteilung hatte ihre eigene Verwaltung. Die Provinzialstände, eine gewählte Versammlung von Vertretern der Provinz, die sich in der Hauptsache aus den Großgrundbesitzern und den Führern des Clerus zusammensetzten, bewältigten allein die Leitung und Verwaltung der Provinzen. Sie verteilten selbständig die Steuerkontingente auf die einzelnen Ge-

[1]) Hauriou, La Décentralisation, p. 482, im Répertoire Béquet, T. 9, 1891.

[2]) J. Paul-Boncour et Charles Maurras, Un Débat Nouveau sur la République et la Décentralisation, p. 10: Enfin, quelles qu'en soient les raisons, et quand bien même il n'y en aurait pas, car les terminologies s'imposent et ne se fabriquent pas, régionalisme paraît être le mot nouveau qui désigne le plus souvent une renaissance incontestable des idées décentralisatrices et fédéralistes. Pour les jeunes décentralisateurs, ou plutôt pour les nouveaux décentralisateurs, car ils comptent dans leurs rangs plus d'un vieux militant de la démocratie, la décentralisation n'est pas un souvenir du passé ni un rêve d'avenir, encore moins une construction idéologique bonne pour tous les temps et pour tous les pays; elle est une nécessité présente du nôtre, la condition même de certaines réformes politiques et sociales dont l'ajournement indéfini est la cause profonde d'un malaise perpétuel et de crises périodiques.

[3]) Die folgenden historischen Ausführungen sind entnommen aus Monnet, Histoire de l'administration en France, p. 1—80. Vgl. ferner Ad. Wahl, Vorgeschichte der franz. Revolution, Bd. I; derselbe: Zur Geschichte von Turgots Munizipalitätenentwurf in Hirths Annalen des Deutschen Reichs, Bd. 16, 1903 S. 866—878; ferner Al. de Tocqueville, L'Ancien Régime et la Révolution; Glasson, Histoire du droit et des institutions de l'ancienne France.

bietsteile, und wenn die Könige Steuern in den Provinzen erheben wollten, konnten sie es nur mit Einverständnis der Provinzialstände, die sie bewilligen oder ablehnen konnten.

Aber gerade diese Steuerforderungen waren es, die einen vollständigen Umschwung der provinzialen Verwaltung und eine Einschränkung der provinzialen Selbständigkeit herbeiführen sollten. In vielen Provinzen wurde es üblich, dem König das Recht einzuräumen, die Steuern direkt zu erheben. So wurden die Provinzialstände völlig abhängig von der königlichen Gewalt und stellten ihre Beratungen als nutzlos ein. Diese Provinzen wurden in kleinere Verwaltungsbezirke, élections genannt, eingeteilt, und an die Spitze jeder élection trat ein königlicher Beamter, der élu. Allerdings waren die Provinzialstände nicht überall dem königlichen Willen gewichen und hatten sich in vielen Provinzen behauptet.

Gegen Ende des 14. Jahrhunderts wurde zur Erleichterung der Kontrolle bei der Steuererhebung ganz Frankreich in vier Provinzen geteilt; jede Provinz zerfiel in mehrere généralités, in denen ein général de finances als Steuerkontrolleur fungierte.

Bald nach der Schaffung dieses Beamten entsandten die Könige zur Verwaltung der neuen Provinzteile einen mit großer Vollmacht ausgestatteten Beamten, den Intendanten, der einen wichtigen Faktor in der fortschreitenden Zentralisation bedeutet. Anstatt die allgemeine Unzufriedenheit, die die Intendanten durch ihre Willkürherrschaft erregten, zu berücksichtigen, wurde das Amt der Intendanten von Richelieu für permanent erklärt[1]). Ja, unter den Intendanten trat sogar ein neuer Beamter, der subdélégué, ein Vorläufer des heutigen Unterpräfekten, der als Vermittlungsorgan zwischen den Kommunen und dem Intendanten fungieren sollte. Der König erhöhte seine eigene Autorität, indem er die Vollmacht dieser beider Beamten beständig erweiterte. Bisweilen ließen die Provinzialstände, die noch übrig waren, Klagen laut werden. Der König antwortete, indem er einer großen Zahl von généralités die Ständevertretung entzog.

Auch kommunale Freiheiten haben in Frankreich frühzeitig bestanden, aber infolge der wechselnden Macht der Zentralgewalt sind wie im Departement so auch in der Gemeinde die lokalen Freiheiten mannigfachen Änderungen unterworfen gewesen.

Mit dem Aufblühen der Städte im 12. Jahrhundert begannen auch deren Versuche, die drückende Hand des Königs oder der Territorialherren von sich abzuschütteln[2]). Fast überall gelang es ihnen, dem Souverän ihren Willen zu diktieren und sich in Charten die erhaltenen Freiheiten garantieren zu lassen[3]); andere erlangten ihre Freiheit auf Grund gütlicher Einigung.

---

[1]) Mémoires du marquis d'Argenson, S. 180. — Die folgenden Worte hat der bekannte Nationalökonom Law geäußert: Jamais je n'avais cru ce que j'ai vu pendant que j'ai administré les finances. Sachez que ce royaume de France est gouverné par 30 intendants. Vous n'avez ni parlement, ni états, ni gouverneurs, j'ajouterais presque ni roi, ni ministres; ce sont 30 maîtres de requête, commis aux provinces, de qui dépendent le bonheur ou le malheur de ces provinces, leur abondance ou leur stérilité.

[2]) Vgl. für die städtische Organisation des ancien régime insbesondere: Esmein, Histoire du droit français, p. 286—310; Loppin, Selfgovernment local en France p. 15—36; Ad. Wahl, Vorgeschichte der franz. Revolution Bd. I; Al. De Tocqueville, Ancien régime, insbes. Kp. 3, S. 83 ff.

[3]) Esmein, Histoire du droit français, p. 295.

An den Orten, wo das Resultat besonders günstig war, entstand damals die Kommune als Folge einer Art Eidgenossenschaft (conjuratio), den die Einwohner sich gegenseitig leisteten[1]). Sie schworen sich Beistand und Schutz nicht nur gegen äußere Feinde, sondern auch gegen die Übergriffe des Stadtherrn (Seigneur). So erklärt sich die Bezeichnung als commune jurée, die in Nordfrankreich gebräuchlich war. Die Gemeinden im Süden dagegen heißen häufiger consulats. Unter den Befugnissen, die sich die Städte von ihren Stadtherren garantieren ließen, ist vor allem das Beamtenernennungsrecht, das Münzrecht und die Gerichtsbarkeit zu erwähnen.

Die Verwaltung der Stadt liegt in den Händen einer beratenden Körperschaft, deren Mitglieder bald Geschworene, bald Pairs, bald Schöffen heißen und alle Befugnisse der Kommune ausüben[2]). An der Spitze steht der Maire, dessen Einfluß auf die Verwaltung aber nicht größer ist als die jedes anderen Ratsmitglieds. Die Wahl des ersten Municipalbeamten erfolgt aus einer Liste von drei Kandidaten, die vom Maire und den abgehenden Schöffen vorgeschlagen werden. Neben den eigentlichen Beamten haben viele Städte den einfachen Bürgern eine wichtige Stellung in der Gemeinde eingeräumt, indem sie dieselben an der Finanzverwaltung teilnehmen ließen.

Die Masse der Bürger kam in der allgemeinen Bürgerversammlung zu Wort (assemblée générale des habitants de la commune). In dieser Versammlung, die übrigens nicht regelmäßig zusammentrat, wurde über die wichtigeren Kommunalangelegenheiten beraten, so z. B. über die Wahlen der städtischen Beamten[3]).

Vom Tage ihrer Emancipation aus der Gewalt des Stadtherrn mußten die Kommunen sich zur Deckung der Ausgaben Einnahmequellen schaffen; zu diesem Zwecke ließen sie sich in der Verfassung, mit der sie vom Stadtherrn bewidmet wurden, das Recht einräumen, in gewissen Grenzen den Bürgern communale Steuern auferlegen zu dürfen. Die wichtigste direkte Steuer war die taille communale, der sich kein Bürger entziehen durfte. Sie wurde nach dem Betrage des Vermögens festgesetzt, über das der Steuerpflichtige unter seinem Eide genaue Angaben machen mußte[4]). Außerdem hatten die Gemeinden Einnahmen aus den Gerichtsgefällen, sowie der Vermietung oder Verpachtung städtischen Grundeigentums[5]).

[1]) Ein Beispiel hierfür u. a. bei Aug. Thierry, Lettres sur l'histoire de France (œuvres compl. V, S. 218); vgl. ferner Esmein, Histoire du droit français, p. 304.

[2]) Esmein, Histoire du droit français. p. 305.

[3]) Ad. Wahl, Vorgeschichte..., S. 81: Wenden wir unseren Blick auf die bedeutendste Organisation der Stadtbewohner, nämlich die Stadtverfassung, so müssen wir sorgfältig scheiden zwischen den Formen, die sie annahm, und dem Leben, wie es sich unter diesen Formen abspielte. Liest man die zahlreichen Edikte, welche sich im 17. und 18. Jahrhundert mit der Verfassung der Städte beschäftigen, so könnte man meinen, im alten Frankreich habe reges kommunales Leben geherrscht. Ferner, findet man vielfach als oberste, entscheidendste Behörde der Stadt die Versammlung aller Bürger bezeichnet, so könnte man der Ansicht sein, hier recht demokratische Gemeinwesen vor sich zu haben. Allein man würde in beiden Fällen dem Irrtum verfallen, das ancien régime lediglich nach seinen Gesetzen zu beurteilen, was im Guten wie im Schlimmen durchaus unzulässig ist.

[4]) Loppin, Selfgovernment local en France, p. 29/30.

[5]) An indirekten Steuern sind städtische Getreidezölle (droits de minage), eine Art Chausseegeld (droits de cauchiage) und vor allem die Octrois zu

Aber die Kommunen sollten sich nicht lange der Vorteile ihrer Unabhängigkeit erfreuen. In ihrer Unkenntnis der Budgetaufstellung machten sie Ausgaben, für welche die Einnahmen keine genügende Deckung gewährten, und so sahen sie sich zu Anleihen genötigt[1]). Dies wurde der Grund zum Verlust ihrer Freiheiten. Denn weder der Stadtherr noch der König, deren Unterstützung sie in Anspruch nehmen mußten, versäumten die gute Gelegenheit, um sich die Vorrechte wieder einräumen zu lassen, auf die sie einst zugunsten der Kommune hatten verzichten müssen. Die Zwistigkeiten und die Unordnung in den Kommunalversammlungen gaben ihnen willkommenen Anlaß zum Einschreiten.

Allmählich mußte die kommunale Regierung, die an vielen Orten in Anarchie ausgeartet war, den Beamten des Königs weichen. So wurden z. B. Wahlen der städtischen Beamten, die dem König nicht genehm waren, vielfach für ungültig erklärt. Schließlich proklamierte ein Edikt Ludwig des XIV. (1691) die Vererblichkeit der Mairewürde. Die städtischen Ämter, die bisher mit von den Bürgern gewählten Beamten besetzt gewesen waren, wurden sogar allgemein käuflich. Die Einnahmen aus diesem Ämterhandel sollten zur Füllung der leeren königlichen Schatulle dienen[2]). Durch diese „Reform" waren die Städte ganz in die Gewalt der vom König entsandten Intendanten geraten. Diese gaben oder verweigerten den städtischen Versammlungen willkürlich das Recht, zusammenzutreten und erstreckten ihre Tätigkeit selbst auf ganz unwichtige städtische Angelegenheiten. Natürlich mußte eine so enge Bevormundung die städtische Verwaltung vollständig lähmen[3]).

„Doch wäre es verfehlt zu glauben", sagt Wahl, „daß die Freiheiten der Städte überall verschwunden waren; trotz dieser Bevormundung haben sich viele Inhaber städtischer Ämter viel um die Angelegenheiten der Stadt bekümmert. . . . In den im 18. Jahrhundert überall neu entstehenden Rathäusern finden wir die Beamten eifrig arbeitend, Versammlungen abhaltend, redend, miteinander streitend und sich wichtig tuend, als ob auf ihre Entscheidung alles angekommen wäre."

---

nennen, die von den in die Stadt eingeführten Waren erhoben wurden; siehe Glasson, Histoire du droit es des institutions de l'ancienne France p. 100, tome 5, 1893.

[1]) Glasson, l. cit. p. 103: aussi, malgré la multiplicité de ces taxes, directes ou indirectes, beaucoup de villes se trouvaient dans une situation assez précaire; elles en étaient alors réduites à contracter des emprunts. . . .

[2]) Tocqueville, L'Ancien régime, p. 84: Louis XI avait restreint les libertés municipales parce que leur caractère démocratique lui faisait peur; Louis XIV les détruisit sans les craindre. Ce qui le prouve, c'est qu'il les rendit à toutes les villes qui purent les racheter. En réalité, il voulait moins les abolir qu'en trafiquer et, s'il les abolit en effet, ce fut pour ainsi dire sans y penser, par pur expédient de finances.

[3]) Vgl. Ad. Wahl, Vorgeschichte, Bd. I, S. 82: Es ist festzustellen, daß eine große Zahl der Ämter ganz ohne Bedeutung war, außer daß sie den Inhabern Vorteile brachten; daß ferner von einer Selbständigkeit der Beschlußfassung der Städte in allen wichtigeren Dingen keine Rede sein konnte. Vielmehr standen sie unter der schärfsten Aufsicht der Intendanten, die ihre Ausgaben kontrollierten, die öffentlichen Arbeiten durch staatliche Angestellte leiten ließen, alle Anleihen und Steuern genehmigten, ja Strafen gegen städtische Beamte auf administrativem Wege verhängten.

So erklärt sich die große Verschiedenheit in der Organisation der Städte; so viel Städte, so viel verschiedene Verwaltungsformen[1]). Der lange Kampf zwischen Monarchie und lokalen Körperschaften endete unter Ludwig XIV. mit dem Siege der Monarchie.

Unter Ludwig XV. trat ein Rückschlag ein. In der Literatur kamen die lokalen Gewalten wieder zu Wort. Allenthalben erhob sich Widerspruch gegen die schwachgewordene Monarchie, Widerspruch vor allem gegen die Besteuerung[2]).

Zunächst ist das Erscheinen einer anonymen Schrift im Jahre 1750 zu erwähnen, deren Neuausgabe im Jahre 1758 die Unterschrift keines Geringeren als des Marquis de Mirabeau trug[3]). Eindringlich weist Mirabeau in dieser Schrift darauf hin, daß die der Monarchie drohende Gefahr nur durch Gewährung weitgehender lokaler Freiheiten abgewendet werden könne. Für ihn sind die Provinzialstände das schlechthin Gute, sie möchte er in jeder Provinz Frankreichs wieder eingeführt wissen[4]).

Wenige Jahre später, im Jahre 1764, erschien unter dem Titel „Considérations sur le gouvernement de la France", eine Schrift, deren damals schon verstorbener Verfasser, der Marquis d'Argenson, als einer der fruchtbarsten politischen Köpfe des 18. Jahrhunderts angesprochen werden muß. Der Reformplan Argensons, wie er 1737 niedergeschrieben war, wünscht in der Hauptsache folgendes[5]): „In den ländlichen Gemeinden, Marktflecken und Städten sollen Volksbeamte, magistrats populaires, eingeführt werden, die von den Intendanten aus von der Bevölkerung vorgeschlagenen Kandidaten zu erwählen seien. Diesen Beamten sei die Berechtigung zu verleihen, mit Genehmigung des Intendanten zu Kantonalversammlungen zusammenzutreten, um hier über die Angelegenheiten größerer über den Städten stehender Bezirke zu beraten. In einen zweiten Entwurf wird als Reihenfolge von Selbstverwaltungskörpern vorgeschlagen Gemeinde-, Distrikts- und Provinzialversammlungen. Die neuen Körperschaften sollten die Verteilung der vom König auferlegten Steuern vornehmen, den Monarchen über die Bedürfnisse der Provinzen aufklären und selbständige Wohlfahrtspflege innerhalb bestimmter Grenzen treiben."

Ähnliche Gedanken finden wir zu Anfang der Regierung Ludwig XVI. in dem Munizipalitätenentwurf Turgots, den der König zum Minister berufen hatte. Durch weitgehende lokale Freiheiten sollten die Bürger zur Mitarbeit des Staates mit herangezogen werden. Gemeinde, Kreis und Provinz sollten durch gewählte Organe (municipalités ou assemblées de villes, assemblées d'arrondissement, assemblées de province) ihre ihnen vom König auferlegten Steuern selbst aufbringen und Wohlfahrtspflege, Armenpolizei, Wegebau und öffentliche Arbeiten in eigene Hand nehmen. Eine von den Provinzialversammlungen zu bildende Reichsversammlung sollte das Werk krönen und dem König in allen Verwaltungsangelegenheiten beratend zur Seite stehen.

---

[1]) Esmein, Histoire du droit français p. 296: Ce qui caractérise le droit municipal du moyen âge, c'est la particularité et diversité.

[2]) Ad. Wahl in Hirths Annalen S. 866.

[3]) Mirabeau, Mémoires sur les assemblées provinciales.

[4]) Monnet, l. c., p. 42.

[5]) Siehe das Nähere bei Wahl, Turgots Municipalitätenentwurf, l. c. S. 867 ff.

Doch bevor Turgot seine Pläne zur Ausführung bringen konnte, wurde er abberufen.

Sein Nachfolger, Necker, richtete 1778 ein langes Memorandum an den König, das folgendermaßen begann[1]):

„Eine Menge von Klagen haben sich zu allen Zeiten gegen die in den Provinzen angewandte Regierungsform gerichtet. Diese Klagen treten jetzt häufiger als je hervor und man könnte nicht fortfahren, sie zu ignorieren, ohne sich vielleicht schwere Vorwürfe machen zu müssen."

Ludwig XVI. willigte in einen Versuch und genehmigte, daß die Intendanten ihre Zuständigkeit fortan mit einer Provinzialversammlung teilen sollten. Damit war das Wiederaufnehmen der lokalen Freiheiten besiegelt und die neue Provinzialverwaltung wurde in fast allen généralités eingeführt. Necker selbst aber wurde das Opfer seiner liberalen Politik.

„Doch schon im Jahre 1787", sagt Monnet[2]), „wurde die Errichtung der Provinzialversammlungen, die im Anfang der Regierung Ludwig XVI eine weise Reform gewesen wäre, eine notwendige Maßregel, die sich aus der Lage der Verhältnisse ergab." Auf Grund der neuen Gesetze ging die lokale Verwaltung auf drei Versammlungen über[3]). Die wichtigste, welche die Arbeit der zwei anderen zentralisierte, war eine provinziale Versammlung, die ihre Tagung in der Hauptstadt der Provinz abhielt. Ebenso wurde jeder Distrikt durch eine eigene Versammlung verwaltet; und endlich hatte jede Stadt, jedes Dorf ihr eigenes Beratungsorgan.

Leider hatten die lokalen Versammlungen nicht Zeit, die Hoffnungen zu erfüllen, die man mit Recht auf sie setzen durfte. Zu lange hatte das Königtum die Geduld der Nation auf die Probe gestellt. Die entfachten Volksleidenschaften sahen in den lokalen Konseils keine genügende Garantie für die ersehnte Freiheit mehr, man wollte direkt mit dem Königstum abrechnen; die Revolution war unvermeidlich geworden.

Zweites Kapitel.

Die Revolutionsperiode.

„So kam denn die merkwürdige Reform in Gang, die seit Ende 1789 Frankreich auf dem Papier umwälzte, — eine Reform nur in der Verfassungsgesetzgebung, nicht in der Verwaltungsorganisation. Ungetan blieb alles, was in den äußeren Einrichtungen und im handelnden Personal hätte gebessert werden sollen[4])." In dem Bestreben, die Macht der Zentralgewalt endgültig zu brechen, teilte die konstituierende Versammlung Frankreich in 83 Departements ein, die sich wieder in Distrikte, Kantone und Kommunen unterteilten. Diese Einteilung in Departements ist u. E. als Willkürakt zu bezeichnen, von den ursprünglichen Provinzen war keine Spur mehr zu entdecken.

Was nun die Verwaltung in diesen neuen Gebietsteilen anbetrifft, so war sie wie folgt organisiert: Eine gewählte[5]) Versammlung von 36 Mitgliedern,

---

[1]) Monnet, l. c. S. 51.

[2]) Monnet, l. c. S. 72.

[3]) Monnet, S. 79/80. Lanlaud, La Décentralisation et les conseils généraux, p. 47.

[4]) Richard Schmidt, Allgemeine Staatslehre, B. II, S. 804.

[5]) Der neuen Organisation lag demnach als wichtigste Errungenschaft das Wahlprinzip zu Grunde.

der Conseil de Département, hielt alle Jahre eine Tagung von einem Monat ab und ernannte vor der Trennung eine zweite Versammlung von acht Mitgliedern, Directoire genannt, aus ihren Reihen. Das Directoire verwaltete nunmehr das Departement für den Rest des Jahres im Namen des Departementrats. Ein procureur général syndic, der ebenso wie die Ratsmitglieder von den Urwählern gewählt wurde, wohnte allen Sitzungen der Versammlungen bei, hatte aber keine beratende Stimme. Kein Bericht durfte den Versammlungen vorgelegt werden, den er nicht vorher gesehen hatte, und kein Beschluß durfte gefaßt werden, ohne daß er dazu seine Meinung geäußert hatte.

Die Departementsverwaltung wurde tätig in doppelter Eigenschaft, als Organ des Departements selbst und als Organ der Zentralbehörde. „Unter Aufsicht der gesetzgebenden Körperschaft und gemäß deren Beschlüssen" hatte die lokale Verwaltungsbehörde die Verteilung der auf ihr Gebiet entfallenden Steuern vorzunehmen. Diese Steuern, die in Grund- und Mobiliarsteuern zerfielen, bildeten in dem neuen Finanzregime $^7/_{10}$ der ständigen Einnahmen des Budgets[1] [2]). Ebenso hatten die Departements gewisse Ausgaben zu bestreiten aus Mitteln, die ihnen zur Verfügung gestellt wurden.

In zweiter Linie handelte die Departementsverwaltung als Organ und kraft Delegation der Zentralgewalt. Unter der Autorität des Königs war sie nicht nur mit der Verwaltung der lokalen Interessen, sondern auch mit der Fürsorge für gewisse allgemeine Angelegenheiten betraut; unter diesen sind zu nennen die öffentliche Wohlfahrtspflege, das Unterrichtswesen, die öffentlichen Arbeiten etc.[3]).

Unter der Departementsverwaltung stand die Distriktsverwaltung, die ihrerseits vom Conseil de District und dem Directoire de District ausgeübt wurde.

Auch die Gemeinden erhielten eine einheitliche Verfassung. Der Verwaltungskörper sowohl der Stadt- als auch der Landgemeinden bestand nunmehr aus einem von allen Bürgern gewählten Munizipalrat, aus dem Maire und dem procureur syndic, die ebenfalls gewählt wurden[4]). Neben diesen drei Organen, denen die Erledigung der laufenden Geschäfte oblag, bestand eine Notabelnversammlung, die in Verbindung mit Munizipalrat, Maire und Syndikus den Generalrat der Gemeinde bildete und sich nur mit den wichtigeren Angelegenheiten befaßte. Auch die Munizipalitäten[5]) haben eine doppelte Vollmacht, „un pouvoir propre au pouvoir municipal[6]) et un pouvoir délégué de l'Administration centrale". Der Generalrat berät und beschließt ins-

[1]) S. Lucay, La Décentralisation, p. 48/49.

[2]) Gesetz vom 22. Dez. 1789, Art. I (Sektion III), abgedr. bei Ferron, Institutions municipales . . . . S. 46: Les Administrations de Département seront chargées sous l'inspection du corps legislatif et en vertu de ses décrets, 1° de répartir toutes les contributions directes imposées à chaque département.

[3]) Siehe den Art. 2. d. Ges. v. 22. Dez. 1789 bei Ferron, l. c. S. 46.

[4]) Ges. vom 14. Dez. 1789, Art. 5.: Tous les citoyens actifs de chaque bourg, paroisse ou communauté pourront concourir à l'élection des membres du corps municipal.

[5]) So werden die Verwaltungskörper der Gemeinden bezeichnet.

[6]) Leroy-Beaulieu, Liberté locale en France et en Angleterre p. 83: . . . régir les biens et revenues des villes, bourgs, paroisses et communautés, régler et acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs; diriger et faire exécuter les travaux publics qui doivent être à la charge de la communauté; administrer les établissements qui appartiennent à la commune etc.

besondere über Erwerb und Veräußerung von Liegenschaften der Gemeinde, über außerordentliche Abgaben zu kommunalen Zwecken, über Anleihen, kurz über alle wichtigeren Angelegenheiten von kommunalem Interesse. Aber alle Beschlüsse unterliegen der Kontrolle des Departement-Direktoriums.

Die assemblée legislative erneuerte die Rechte der Munizipalitäten im Gesetze vom 29. November 1791 und sicherte vor allem die Öffentlichkeit der Beratungen der munizipalen Körperschaften.

Leider war die Constituante in ihren Dezentralisationsbestrebungen über das Ziel hinausgegangen und hatte der Anarchie Tür und Tor geöffnet. Alle von ihr geschaffenen Verwaltungskörper in Departement, Distrikt und Gemeinde waren voneinander unabhängig und entbehrten jeden Zusammenhanges mit der Zentralgewalt. So war die Zersetzung der Verwaltung eine unausbleibliche Folge, und sie sollte dem Lande fast noch verhängnisvoller werden als die Willkürherrschaft des Intendanten.

Bald finden wir die Zentralisation wieder am Werke, und durch den Konvent[1]) und das Directoire wurden an der Verfassung der Konstituante einschneidende Änderungen vorgenommen. Die wichtigsten finden sich in der Konstitution des 5 fructidor des Jahres III (22. August 1795)[2]). In dieser wurden die bisherigen Wahlversammlungen beseitigt und die Verwaltung lag nunmehr in den Händen einer Kollektivbehörde, welche auch Direktorium hieß und aus fünf gewählten Mitgliedern bestand.

Was die Gemeinden anbelangt, so wurde die einheitliche Kommunalverfassung des Jahres 1789 beseitigt. Es werden nunmehr Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern von solchen mit größerer Einwohnerzahl unterschieden. An der Spitze der Gemeinden der ersten Gruppe standen ein Munizipalbeamter und ein Adjoint, die beide gewählt wurden. Diese beiden Beamten vereinigten sich mit ihren Kollegen aus den anderen Gemeinden des betreffenden Kantons zu einer Versammlung, die über die gemeinsamen Interessen beriet. Die eigentliche Verwaltungstätigkeit war den Gemeinden zwar geblieben, aber sie hatten kein selbständiges Beschlußrecht mehr. Die größeren Gemeinden hatten einen Verwaltungskörper, der aus mehreren (fünf bis neun) Beamten bestand, aber auch diesem stand kein Beschlußrecht mehr zu. Die Gemeinde war somit aus einer souveränen Körperschaft ein Hilfsorgan des Staates geworden, und je mehr wir uns dem Jahre VIII nähern, desto mehr machte sich der Despotismus der Zentralgewalt geltend[3]). „Das

[1]) Luçay zitiert in seiner Décentralisation folgende Worte des Historikers Thiers (S. 61): L'Assemblée Constituante et la Convention nationale, après avoir successivement remanié l'organisation administrative de la France avaient abouti à un état de choses qui était l'anarchie même. Des administrations collectives à tous les degrés, délibérant perpétuellement et n'agissant jamais, ayant à leur côté des commissaires du gouvernement central chargés de solliciter auprès d'elles ou l'exécution des affaires d'Etat ou l'exécution des affaires locales, mais privées du pouvoir d'agir eux-mêmes. . . .

[2]) Über das negative Ergebnis dieser Organisation des Jahres III äußerte sich der Berichterstatter des Departementsgesetzes von 1833, Vivien, wie folgt: Durch Abschaffung der beratenden Versammlung und indem sie die administrative Aktion einer Mehrheit von Personen übertrug, beraubte sie die Zentralgewalt jeden Nachdrucks und die Bürger jeder Garantie.

[3]) Tocqueville, Ancien régime . . . . Vorwort VII: La Révolution a eu deux phases bien distinctes, la première dans laquelle les Français semblent vouloir tout abolir dans le passé, la seconde où ils vont y reprendre une partie de ce qu'ils y avaient laissé.

herrschende Frankreich[1]), vor allem das Zentrum Paris feierte durch die Kommissare des Wohlfahrtssausschusses Orgien wüstester Zerstörung in den Provinzen und Provinzstädten, um in der Bretagne, Vendée, Provence, Picardie die letzten kraftvollen Reste landschaftlicher Selbständigkeit, in den Städten wie vor allem der zweiten Stadt des Reiches, dem reichen glänzenden Lyon, jede Regung kommunalen Geistes niederzutreten."

Durch das Pluviôsegesetz vom Jahre VIII (17. Februar 1800) sollte die Zentralisation zur alleinigen Herrschaft gelangen. Dieses sich als übertriebene Reaktion gegen die begangenen Fehler äußernde Gesetz setzte sich in zwei wichtigen Punkten in Gegensatz zu den bisherigen Verfassungen:

1. Man sprach nicht mehr von departementalen, kommunalen, kurz lokalen Interessen, nur die allgemeinen Interessen wurden bei der neuen Verwaltungsorganisation berücksichtigt. Departement und Kommunen sind nur noch Verwaltungsbezirke, konzentrische Kreise im Rahmen der Zentralgewalt, die fast alle lokalen Angelegenheiten nunmehr selbständig regelt.

2. Das Wahlsystem wird beseitigt. Anfänglich wurden wenigstens die Mitglieder der beratenden Versammlungen aus den sogenannten Vertrauenslisten (listes de confiance) entnommen. Doch bald maßte sich Napoleon ihre eigenmächtige Ernennung an.

Die bedeutendste Tat der Verfassung vom Jahre VIII ist die Schaffung der Generalräte[2]) für die Departements, womit die beratenden Versammlungen von 1789 unter anderer Bezeichnung wieder hergestellt wurden. Der Generalrat sollte je nach der Einwohnerzahl des Departements aus 16—20 Mitgliedern bestehen, die von der Zentralgewalt ernannt wurden. Seine Tagungszeit durfte 15 Tage nicht übersteigen. Die Haupttätigkeit der Generalräte bestand darin, für eine unparteiische Verteilung der Steuern unter die Arrondissements zu sorgen[3]). Ferner hatten sie Zuschläge für departementale Zwecke festzusetzen; endlich durften sie ihre Meinung äußern über Maßnahmen, die im Interesse des Departements getroffen werden sollten. Aber da, wie oben erwähnt, die Mitglieder des Generalrats vom Staatsoberhaupt ernannt wurden, gerieten sie in vollständige Abhängigkeit von der Zentralgewalt und ihre Initiative war ausgeschlossen.

Die kollektiven Verwaltungsorgane der vorhergehenden Verfassung wurden beseitigt und die Exekutive einem einzigen Beamten, dem Präfekten übertragen, der das Departement fast selbstherrlich nach den Weisungen der Zentralgewalt verwaltete[4]).

Auch die Kommune ist nach der neuen Verfassung weit verschieden von der des Jahres 1789. Sie hat zwar wieder eine beratende Versammlung und einen Maire, die gemeinsam die Munizipalität bilden; aber die Versammlung

---

[1]) So R. Schmidt, Allg. Staatslehre, Bd. II, S. 810.

[2]) Art. 2 der Verfassung: Il y aura dans chaque département un préfet, un conseil de préfecture et un conseil général lesquels rempliront les fonctions exercées jusqu'alors par les administrations et commissaires de département.

[3]) Art. 6 des Pluviôsegesetzes. Vgl. auch die Motive: L'Objet des Conseil généraux et d'arondissements est essentiellement d'assurer la répartition des impôts entre les arrondissements, villes, bourgs ou villages du département et de concilier les conflits relatifs à cette opération d'où depend l'équité de l'assiette sur les particuliers.

[4]) Art. 3, eodem: lui seul (le préfet) doit agir, le Conseil général délibère et contrôle, le Conseil de préfecture juge.

ist machtlos und der Maire absoluter Herrscher der Gemeinde. Als solcher vereinigt er in seinen Händen alle Befugnisse der ehemaligen Munizipalitäten, aber dafür wird er von der Zentralgewalt ernannt und muß deren Weisungen befolgen. So war auch die Kommune ein Opfer der Zentralisation geworden.

Das Prinzip, das das Gesetz vom Jahre VIII beherrschte und in den Motiven zum Ausdruck kam, besteht in den Worten: „Administrer doit être le fait d'un seul homme, juger le fait de plusieurs."

Leider hat das Gesetz, das, wie nicht zu leugnen ist, in vieler Hinsicht für die moderne Verwaltungsorganisation Frankreichs bahnbrechend gewirkt hat, das Maß einer vernünftigen Reform weit überschritten und den lokalen Verwaltungen jede Lebensfähigkeit genommen[1]). Und noch bis heute hat sich die lokale Gesetzgebung nicht von den Schranken befreien können, die ihr vor mehr als einem Jahrhundert auferlegt worden sind.

Drittes Kapitel.

Die Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert.

Unter der Restauration wurde zwar die Organisation des Staates geändert, aber die Verwaltung blieb bestehen, wie sie das Gesetz vom Jahre VIII geordnet hatte[2]). Mehrfach wurden in den Kammern Gesetzentwürfe über die lokale Verwaltung eingebracht, aber sie führten zunächst zu keinem Resultat. So lag im Jahre 1822 den Kammern ein Gesetz vor, das u. a. die Willkür des Staatsoberhauptes bei der Ernennung der Generalratsabgeordneten beseitigen sollte und zwar in der Weise, daß die Mitglieder des Generalrates einer von den Departementseinwohnern aufgestellten Vorschlagsliste zu entnehmen seien. Durch Sturz des Ministeriums, das den Gesetzentwurf eingebracht hatte, war auch dessen Schicksal besiegelt. Aber die Frage der lokalen Verwaltungen blieb trotzdem an der Tagesordnung; endlich, durch die Konstitution vom Jahre 1830, wurden dem Lande auf einem Wahlsystem beruhende lokale Einrichtungen verheißen[3])[4]).

Das Gesetz vom 22. Juni 1833 verwirklichte teilweise die Versprechungen vom Jahre 1830. Das Wahlprinzip wird für Departement und Arrondissement wieder eingeführt und damit dem Departement die Lebensfähigkeit zurückgegeben.

---

[1]) Luçay, La Décentralisation, p. 72. La Révolution n'a laissé debout que les individus, et la dictature qui l'a terminée, a consommé sous ce rapport son ouvrage; de la société en poussière est sortie la centralisation. Elle nous a fait un peuple d'administrés sous la main de fonctionnaires irresponsables, centralisés eux-mêmes dans la main du pouvoir dont ils sont les ministres. (Aus der Rede des Abgeordneten Royer Collard in der Kammersitzung vom 22. Jan. 1822.)

[2]) Über die Selbstverwaltung Frankreichs im XIX. Jahrhundert vgl. insbesondere Rudloff in der Zeitschrift für Staatswissenschaften, Bd. 61.

[3]) Il sera pourvu successivement par des lois séparées et dans le plus bref délai possible aux objets suivants . . . institutions départementales et municipales fondées sur le système électif.

[4]) Da die departementale und municipale Verwaltung in den folgenden Gesetzen getrennt geregelt wurde, wollen wir fortan das Departement und die Gemeinde besonders behandeln.

Die Reform von 1833 hatte die Erweiterung der Befugnisse des Generalrats zur notwendigen Folge, durch Gesetz vom Jahre 1838.

Nach diesem entscheidet der Generalrat endgültig (daher: decisions) als Delegierter der Zentralgewalt über die Verteilung der direkten Steuern unter die Arrondissements und über die Festsetzung von Zuschlägen zu den direkten Steuern innerhalb der vom Gesetz erlaubten Grenzen[1]).

Als Vertreter des Departements verwaltet der Generalrat den Departementsbesitz und beschließt über die in dem Departement vorzunehmenden öffentlichen Arbeiten. Über sonstige Angelegenheiten, wie Aufnahme von Anleihen, Erwerb und Veräußerung von Departementseigentum, konnte der Generalrat nur beraten, und zur Ausführung dieser Beschlüsse bedurfte es der Genehmigung der Regierung (délibérations).

Zu dieser Gruppe von Gegenständen gehörte auch das Budget, dessen Struktur recht kompliziert erscheint[2]). Die Ausgaben waren geschieden in ordentliche, fakultative, außerordentliche und spezielle. Über die ordentlichen Ausgaben, so für Unterhaltung der öffentlichen Departementsgebäude und Straßen, Wohlfahrtspflege etc., konnte der Generalrat nicht bestimmen; sie unterstanden völlig dem Willen der Regierung, die sie zwangsweise in das Budget eintragen konnte; dagegen war dem Generalrat Selbständigkeit für die Festsetzung der fakultativen Ausgaben zugestanden. An ihnen konnte die Regierung keine Änderung treffen, nur ihr überflüssig scheinende Ausgaben streichen. Die außerordentlichen Ausgaben mußten durch besonderes Gesetz bewilligt werden; die speziellen Ausgaben endlich, die insbesondere in Beiträgen zum Bau der großen Verbindungsstraßen bestanden, konnte der Generalrat innerhalb gewisser Grenzen wieder selbständig bewilligen.

Den vier Ausgabegruppen entsprachen vier Einnahmegruppen, über deren Beitreibung und Verwendung dem Generalrat ähnliche Befugnisse wie für die Ausgaben zustanden.

Wenn auch in mancher Hinsicht das Gesetz von 1838 einen unbestreitbaren Fortschritt auf dem Wege zur Dezentralisation bedeutet, so blieben die Befugnisse des Generalrates ziemlich dieselben, wie sie ihm das Gesetz vom Jahre VIII übertragen hatte. Die „tutelle gouvernementale“ umfaßte noch beinahe alle Akte der lokalen Verwaltungen. Der Präfekt blieb der alleinige Verwalter des Departements; auch das neue Gesetz stand unter dem Grundsatz: Délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul.

Da fand die Dezentralisation einen begeisterten Fürsprecher in der Person keines Geringeren als Tocqueville. Dieser stellte in seiner „Democratie en Amérique“ zwei staatliche Organisationen einander gegenüber: auf der einen Seite die amerikanische Staatsform, in der die municipalen und provinzialen Interessen in feste politische Körperschaften gegliedert waren, sodaß Gemeinde, Kreis und Provinz ihre eigene Vertretung, Verwaltung und Verfassung hatten, und die Einmischung der Zentralgewalt ausgeschlossen war.

Auf die andere Seite stellt er den französischen Staat, wo der Schwerpunkt der ganzen Verwaltung in die Zentralregierung gelegt war, die durch ihr Eingreifen in fast alle Angelegenheiten der lokalen Körperschaften denselben jede Selbständigkeit und Lebensfähigkeit entzog.

In der Verfassung von 1848 wurde die Einteilung Frankreichs in Departements, Arrondissements, Kantone und Kommunen aufrecht erhalten;

[1]) Vgl. näheres bei Rudloff, l. c. S. 240.

[2]) Vgl. näheres bei Rudloff, l. c. S. 244 ff.

auch an der Verwaltung wurde im Prinzip nichts geändert. Wichtig aber war, daß fortan die Konstituierung der Generalräte durch allgemeine direkte Wahl aller im Departement ansässigen Bürger erfolgen sollte, und zwar so, daß jeder Kanton einen Abgeordneten des Generalrates zu wählen hatte.

Wenige Jahre später, am 25. März 1852, wurden durch Dekret „sur la décentralisation administrative" die Befugnisse des Präfekten erweitert, indem ihm ein Entscheidungsrecht in einer großen Zahl von Angelegenheiten übertragen wurde, für die bis dahin die Intervention eines Ministers oder des Staatsoberhauptes erforderlich war. Es ist interessant, die Motive[1]) dieses Dekrets zu betrachten; es geht aus ihnen hervor, daß die neu geschaffene Dezentralisation richtiger als Dekonzentration[2]) zu bezeichnen ist und daher die Anhänger der Selbstverwaltung wenig befriedigen konnte. Denn nicht für den Präfekten, sondern für die lokalen Versammlungen forderten diese ein selbständiges Beschlußrecht. Immerhin war ein wichtiges Ergebnis dieses Dekrets, daß die Genehmigung der Generalratsbeschlüsse dem Präfekten übertragen wurde.

Schließlich konnte sich auch der Kaiser den Forderungen der Liberalen nicht mehr widersetzen[3]). In einem Briefe vom 24. Juni 1863, der veröffentlicht wurde, übertrug er dem Staatsrat eine Reform, welche „accordant au bien public toute la protection dont il avait besoin, assurerait à l'intérêt privé toute la liberté désirable"[4]).

Das Resultat dieser Initiative des Kaisers war das Gesetz vom 18. Juli 1866, das einen unbestreitbaren Fortschritt bedeutet. Gleichzeitig war es ein Vertrauensvotum der Regierung an die Generalräte, was die Motive beweisen[5]).

---

[1]) Motive: Journ. off. 25. März 1852. Considérant que depuis la chute de l'Empire des abus et des exagerations de tout genre ont dénaturé le principe de notre centralisation administrative, en substituant à l'action prompte des autorités locales les lentes formalités de l'administration centrale; considérant qu'on peut gouverner de loin, mais qu'on administre bien que de près; qu'en conséquence autant-il importe de centraliser l'action gouvernementale de l'Etat, autant il est nécessaire de décentraliser l'action administrative . . . . . sont déférés au préfet . . . . .

[2]) Dekonzentration im Gegensatz zur Dezentralisation ist die Erweiterung der Befugnisse einer staatlichen Lokalbehörde auf Kosten der Zentralgewalt.

[3]) Gobineau, Troisième République, S. 113 f. L'Empereur aperçut que la destruction des provinces, la séparation du pays en circonscriptions minuscules, dans chacune desquelles toute manifestation de vie était soigneusement supprimée à cette fin que la force collective vint se concentrer toute entière à Paris, avait certainement depuis Louis XIV. et la Convention accumulé de puissantes ressources dans les mains du pouvoir central, mais que cette organisation était violente, factice et constituait, en définitive, sous tels noms qu'on voudrait lui donner l'absolutisme le plus révoltant, ce qui tenait la France en état perpétuel d'apoplexie.

[4]) S. den Brief bei Luçay S. 81. Es heißt dort weiter: Cette œuvre nécessite la revision d'un grand nombre de lois, de décrets, d'ordonnances, d'instructions ministérielles, et on ne peut en préparer les éléments qu'en examinant avec attention chacun des détails de notre système administratif pour en retrancher ceux qui seraient superflus.

[5]) Motive des Gesetzes: Ce n'est que rendre un juste hommage aux conseils généraux que de proclamer l'heureuse application qu'ils ont faite de

Die Neuerungen des Gesetzes betreffen insbesondere drei Punkte:

1. Zunächst wird den Generalräten für die meisten departementalen Angelegenheiten selbständige Beschlußfähigkeit eingeräumt. Die Einteilung der Beschlüsse in décisions, délibérations und avis wie im Gesetz vom Jahre 1838 wurde zwar beibehalten, aber die Zahl der Angelegenheiten, über die der Generalrat nunmehr endgültig entscheiden durfte, wurde bedeutend vergrößert, und die Regierung behielt sich nur das Recht vor, Beschlüsse des Generalrats über Angelegenheiten, für die er nicht zuständig war, zu annullieren. Doch mußte die Annullierung innerhalb einer Frist von zwei Monaten seit Schluß der Tagung des Generalrats erfolgen, und zwar in Form eines Staatsratsdekrets.

   Die Angelegenheiten, die nunmehr der endgültigen Entscheidung des Generalrats unterliegen, betreffen insbesondere die Verwaltung des departementalen Eigentums, Bau und Erhaltung der großen Verbindungsstraßen und die Verwendung der Überschüsse aus Anleihen und außerordentlichen Zuschlägen.
2. Durch eine zweite Neuerung wurde den Generalräten das Recht erteilt, in den vom Finanzgesetz gezogenen Grenzen selbständig Zuschläge zu beschließen und kurzfristige Anleihen aufzunehmen.
3. Die dritte Reform betrifft das Budget. Man wollte die komplizierte Struktur des Departementsbudgets vereinfachen und es dem des Staates anpassen. Deshalb wurde die bisherige Einteilung in Sektionen, wie wir sie im Gesetz von 1838 finden, abgeschafft. Das Budget zerfiel fortan in zwei Abschnitte, nämlich das ordentliche und das außerordentliche Budget.

Obgleich die Regierung durch das Gesetz von 1866 das Budgetrecht der Generalräte bedeutend erweiterte, wollte sie sich nicht ihres Kontrollrechtes begeben und deshalb behielt sie sich die Regelung des Budgets durch Dekret vor.

Während dieses Gesetz beraten wurde, war die Frage der Dezentralisation der Gegenstand lebhafter Erörterung. Es ist die Zeit des Programms von Nancy[1]), das folgende Forderungen aufstellte:

1. Stärkung der Gemeinde durch Verpflichtung der Behörde, den Maire aus den Reihen der Munizipalräte zu ernennen.
2. Errichtung des Kantons an Stelle des Arrondissements.
3. Emanzipation des Departements[2]).

---

la loi de 1838. Leurs efforts, mis à ceux de l'administration, ont puissamment contribué au développement de la richesse du pays et à la satisfaction de ses besoins moraux. Le gouvernement a pensé que le moment était venu d'étendre les attributions dont ces assemblées ont usé avec tant de sagesse et au grand profit du pays, et de leur donner sous leur responsabilité une liberté d'action plus grande, sans toutefois porter atteinte aux droits légitimes de l'Etat.

[1]) So genannt nach einer Konferenz von Anhängern der Dezentralisation, die in Nancy zusammengetreten war und als Resultat ihrer Beratungen das Programm von Nancy (1865) veröffentlichte.

[2]) Projet de Nancy, p. 12. — 1°. Que la province où vivent les quatorze quinzièmes de l'Empire ne soit plus en tout et toujours la très humble tributaire de Paris. — 2°. Que les citoyens soient quelque chose

Octave Feuillet äußert in seiner Korrespondenz mit Napoleon ähnliche Ideen. In einem Briefe vom Januar 1867 schreibt er[1]): „Il est difficile que l'Empereur se rende un compte exact de l'état d'inertie mortelle où est tombée la province par l'effet de la centralisation. La France tout entière n'est plus qu'un faubourg de Paris." Und indem er aus dieser Lage der Dinge heraus die Notwendigkeit betonte, provinziale Freiheiten zu schaffen, versicherte er dem Kaiser, daß er damit das größte Werk des sich neigenden Jahrhunderts vollbringen würde.

Der Kaiser zeigte sich geneigt, diesen Anregungen Folge zu leisten, und so wurde durch Dekret vom 21. Februar 1870 eine Kommission von Männern eingesetzt, die mit der Dezentralisation vertraut waren; die Arbeiten waren noch nicht erledigt, als sie infolge des Krieges plötzlich abgebrochen werden mußten.

Viertes Kapitel.

Das Gesetz über die Generalräte vom 10. August 1871.

Aber bald nach Beendigung des Krieges wurde die Frage wieder aufgenommen, und mit Benutzung der schon vollendeten Vorarbeiten wurde von der Nationalversammlung durch Beschluß vom 10. August 1871 mit 509 gegen 126 Stimmen das Gesetz über die Generalräte votiert, das noch heute die Verwaltung des Departements regelt.

Die Meinungen über die Zweckmäßigkeit des Gesetzes waren sehr zersplittert, selbst innerhalb der einzelnen Parteien. Thiers verteidigte eifersüchtig die Rechte der Regierung, deren Zugeständnisse von den Anhängern der Dezentralisation als zu gering befunden wurden. Die Gegner der Reform dagegen unterstützten eifrig die Regierung, weil sie durch die Stärkung des Departements eine nicht wünschenswerte Schwächung der Zentralgewalt befürchteten; sie wollten höchstens den Gemeinden mehr Rechte einräumen[2]). Das Gesetz entsprach schließlich fast völlig den Vorschlägen der Kommission und stellt sich als Kompromiß zwischen den verschiedenen Richtungen und Ansichten innerhalb der Nationalversammlung dar. Wir wollen im folgenden zunächst das Gesetz selbst zum Gegenstand unserer Untersuchung machen, um dann auf die Reformbestrebungen einzugehen.

Jedes Departement hat zwei beschließende Organe, den Generalrat und die Departementskommission und ein Exekutivorgan, den Präfekten.

---

et que les fonctionnaires cessent d'être tout; étant admis le principe que les fonctionnaires sont faits pour les citoyens et non les citoyens pour les fonctionnaires . . . .

[1]) S. den Brief bei Luçay S. 83.

[2]) Der Berichterstatter des Gesetzes, Waddington, äußert sich wie folgt (Journal officiel, 11. Juli 1871): Messieurs, il ne faut vous le dissimuler, vous vous trouvez en face de deux systèmes, de deux conceptions radicalement différentes sur les fonctions et les devoirs de l'Etat. Vous avez d'un côté l'école autoritaire pour qui l'Etat est un savant mécanicien dont il importe tant d'assurer le fonctionnement régulier et parfait afin de lui faire produire le plus d'effets possibles. Vous avez de l'autre l'école libérale pour qui l'Etat est simplement chargé de représenter le pays à l'étranger, de garantir à l'intérieur l'ordre et la liberté, puis de maintenir et constituer le milieu dans lequel chaque individu se développe librement.

§ 1. Der Generalrat.

a. Organisation.

Der Generalrat setzt sich zusammen aus Vertretern der Einwohner des Departements, die durch allgemeine direkte Wahl gewählt werden[1]), und zwar wählt jeder Kanton ein Mitglied des Generalrats[2]), ohne Rücksicht auf die Zahl seiner Bewohner.

Die Mandatsdauer der Abgeordneten zum Generalrat beträgt sechs Jahre, doch scheiden die Räte alle drei Jahre zur Hälfte aus und werden durch neue ersetzt[3]). Der Generalrat muß stets vollzählig sein; wenn ein Mitglied ausscheidet, muß sofort eine Ersatzwahl stattfinden.

Tagung der Generalräte.

Die Generalräte haben jährlich zwei ordentliche Tagungen, während derer sie über die ihnen unterbreiteten Vorlagen beraten und beschließen sowie ihre sonstigen Befugnisse ausüben. Die Tagungen finden im April und August statt. Die Haupttagung im August darf einen Monat, die Apriltagung 15 Tage nicht überdauern[4])[5]).

Außerordentliche Tagungen können stattfinden auf Berufung des Staatsoberhauptes oder des Präfekten, welcher zur Berufung verpflichtet ist, wenn $^2/_3$ der Generalratsabgeordneten ein diesbezügliches Gesuch bei ihrem Präsidenten eingereicht haben[6]).

Die Dauer einer außerordentlichen Tagung darf 8 Tage nicht überschreiten.

Jede Sitzung außerhalb der Tagungszeit oder über dieselbe hinaus ist ungesetzlich, die in ihr gefaßten Beschlüsse sind nichtig[7]).

Zu einer gültigen Beschlußfassung ist die Anwesenheit der Majorität der Generalratsabgeordneten erforderlich[8]). Um eine dauernde Beschlußunfähigkeit zu verhüten, ist durch Gesetz vom 13. März 1886 folgende Bestimmung getroffen worden: Fehlt es an der Majorität, so wird eine neue Sitzung anberaumt, in der die Anwesenheit der gesetzlichen Mehrheit zur gültigen Beschlußfassung nicht mehr erforderlich ist.

Der Generalrat wählt zu Anfang der Augusttagung, welche als die erste des Jahres gilt, einen Präsidenten und Vizepräsidenten sowie mehrere Schriftführer. Der Präsident leitet die Verhandlungen und übt die Sitzungspolizei aus. Die Geschäftsordnung bestimmt die Versammlung selbständig[9]).

---

[1]) Art. 3, Ges. v. 10. Aug. 1871.

[2]) Art. 4, ibidem.

[3]) Art. 21, ibidem.

[4]) Art. 23, ibidem.

[5]) Leider machen die Generalräte im allgemeinen nicht einmal von der ihnen zugestandenen Tagungsdauer Gebrauch; so pflegt z. B. der Generalrat des Departement Meurthe et Moselle nur wenige Sitzungstage abzuhalten und zwar selbst im August, wo er über keine geringere Angelegenheit als das Budget zu beraten hat.

[6]) Art. 24, 1871.

[7]) Art. 34, 1871: Toute délibération prise hors des réunions du Conseil, prévues ou autorisées par la loi, est nulle et de nul effet.

[8]) Art. 30, Abs. 1, ibidem: Le Conseil général ne peut délibérer si la motié plus un des membres dont il doit être composé n'est présente.

[9]) Art. 26, 1871: Le Conseil général fait son règlement intérieur.

Die Sitzungen des Generalrats sind öffentlich[1]). Die Tätigkeit der Generalratsmitglieder ist unentgeltlich.

b. Zuständigkeit des Generalrats.

Der Generalrat hat zur Hauptaufgabe die Vertretung des Departements. Aber ihm steht nur die Beratung und Beschlußfassung über die Vorlagen zu, die der Präfekt vorbereitet und ihm vorgelegt hat. Selbst Initiativanträge eines Verammlungsmitglieds sind dem Präfekten zur Vorbereitung zu überweisen[2]). Der Abstimmung über die Vorlagen geht eine Diskussion über dieselben voraus. Für Annahme oder Ablehnung der Vorlage entscheidet absolute Stimmenmehrheit. Bei Stimmengleichheit und öffentlicher Abstimmung gibt die Stimme des Präsidenten den Ausschlag[3]). Der Präfekt hat Zutritt zu den Sitzungen und muß gehört werden, wenn er es verlangt[4]).

Je nach den Beziehungen zwischen votierendem und vollziehendem Organ sind für die Beschlüsse einer votierenden Versammlung drei Möglichkeiten vorhanden:

1. Die votierende Versammlung wird nur als beratendes Organ von der vollziehenden Gewalt befragt, welche nicht verpflichtet ist, deren Meinung zu befolgen.
2. Das Exekutivorgan muß für die Maßnahmen, die es treffen will, das zustimmende Votum der beratenden Versammlung einholen, die Gewalten sind geteilt, und die beschließende Versammlung ist schon beinahe Behörde.
3. Die votierende Versammlung faßt aus sich heraus den Beschluß, nur läßt sie ihn ausführen, da ihr die Exekutive nicht zusteht.

Diese drei Tätigkeitsformen des beschließenden Organs haben sich für den Generalrat der Reihe nach verwirklicht. In den beiden ersten Fällen hat die Frage der Gültigkeit der Beschlüsse keinerlei praktische Bedeutung; aber im dritten Falle, für die Beschlüsse, die von Rechts wegen vollstreckbar sind, ist das Bild ein anderes. Diese Beschlüsse bedürfen nicht der Genehmigung der Behörde, diese hat also keinen Einfluß auf deren Gültigkeit. Seit dem Gesetze von 1871 bilden die selbständigen Beschlüsse (délibérations réglementaires) die Regel. Freilich bleibt neben ihnen, wie wir sehen werden, eine große Reihe von Ausnahmen bestehen, welche die Bedeutung des Generalrats als Selbstverwaltungsorgan bedeutend einschränken.

Wir könnten uns nun fragen: 1. In welcher Eigenschaft kann der Generalrat handeln, und 2. Welche Tragweite haben seine Beschlüsse?

In erster Hinsicht fungiert der Generalrat:

1. Als Delegierter der gesetzgebenden Gewalt,
2. als Vertreter des Departements,
3. als beratendes Organ der Behörde[5]).

---

[1]) Art. 28, ibidem: Les séances des Conseils généraux sont publiques.

[2]) Art. 3, Abs. 1, 1871: Le Préfet est en outre chargé de l'instruction préalable des affaires qui intéressent le département . . . .

[3]) Art. 30, Abs. 2, ibidem.

[4]) Art. 27, ibidem: Le préfet a entrée au Conseil général; il est entendu quand il le demande et assiste aux délibérations, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement des comptes.

[5]) Das ist die in der Literatur übliche Einteilung. Vgl. u. a. Berthélemy, Droit administratif, Le département, p. 158 a. E.

Wir wollen die Befugnisse der Generalräte nach der Tragweite ihrer Beschlüsse untersuchen; denn nur auf diese Weise können wir erkennen, wie weit dieser lokalen Körperschaft Selbständigkeit auf dem Gebiete der Verwaltung eingeräumt ist und was für eine gesunde Entwicklung der Dezentralisation im Departement noch zu tun übrig bleibt.

Die Tätigkeit des Generalrats ist sehr vielseitig. Seiner Prüfung unterstehen die Finanzen des Departements, die Verwaltung des Departementeigentums, die öffentlichen Arbeiten, der departementale Wegebau, die öffentliche Wohlfahrtspflege, ein Teil des Unterrichtswesens, kurz fast alle lokalen Angelegenheiten.

Die französische Literatur teilt die Befugnisse der Generalräte nach ihrer Tragweite ein in:

1. Souveräne Beschlüsse[1]),
2. Definitive Beschlüsse,
3. Beschlüsse, die dem Vetorecht der Regierung unterliegen,
4. Beschlüsse, die der Genehmigung der Regierung bedürfen,
5. Gutachten und Wünsche.

Die nicht zahlreichen souveränen Beschlüsse sind eine Neuerung des Gesetzes vom 10. August 1871. Sie betreffen insbesondere die Verteilung der Steuerkontingente auf die einzelnen Arrondissements[2]), die Festsetzung der departementalen Zuschläge im Rahmen der Gesetze[3]) und die Aufnahme kurzfristiger Anleihen[4]). Hierher gehören auch die Beschlüsse, in denen die Generalräte gewisse Kontrollrechte über die Finanzen der Gemeinden ausüben[5]). Die souveränen Beschlüsse sind die einzigen, die sofort vollstreckbar werden[6]).

Die definitiven Beschlüsse betreffen fast alle departementalen Angelegenheiten und bilden seit dem Gesetze von 1871 die Regel. Diese Beschlüsse sind vollstreckbar, wenn nicht innerhalb von 20 Tagen seit Tagungsschluß

---

[1]) Siehe diese Einteilung bei Hauriou, Droit administratif, p. 174 und 175. Bei Berthélemy, Droit administratif; p. 161 fehlt die erste Gruppe; er subsumiert sie unter die Gruppe der definitiven Beschlüsse.

[2]) Art. 37, 1871: Le Conseil général répartit chaque année, à sa session d'août, les contributions directes, conformément aux règles établies par les lois.

[3]) Art. 40, ibidem: Le Conseil général vote les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois. Il peut voter des centimes extraordinaires dans la limite du maximum fixé annuellement par la loi de finances.

[4]) Art. 40, Abs. 3, 1871: Le Conseil général peut également voter les emprunts départementaux remboursables dans un délai qui ne pourra excéder quinze années, sur les ressources ordinaires et extraordinaires.

[5]) Le Conseil général arrête chaque année, à sa session d'août dans les limites fixées annuellement par la loi de finance, le maximum des centimes extraordinaires que les conseils municipaux sont autorisés à voter, pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale.

[6]) Anderer Meinung Berthélemy, l. cit. p. 159a E.: .... aussi n'est-il pas vrai que les délibérations sur ces matières soient souveraines comme des lois et qu'elles échappent à tout contrôle. Elles tombent d'abord, de l'aveu de tout le monde, sous le coup des articles 33 et 34 de la loi du 10 août 1871, aux termes desquels les délibérations prises hors des sessions régulières ou sur des objets qui ne rentrent pas dans les attributions légales des conseils généraux, sont nulles.

wegen Unzuständigkeit des Generalrats oder Überschreitung seiner Befugnisse, Verletzung eines Gesetzes oder einer Verordnung vom Präfekten die Annullierung beantragt wird[1]). Diese Bestimmung erscheint auf den ersten Blick berechtigt. Aber wenn man bedenkt, daß jede Vorlage, über die der Generalrat beschließt, vom Präfekten vorbereitet ist, muß man diese Verzögerung der Vollstreckung als unbegründet und daher unangebracht bezeichnen.

Besonders der Artikel 46 enthält eine lange Reihe von Angelegenheiten, über die dem Generalrat das definitive Beschlußrecht zusteht. Unter diesen sind zu nennen: Erwerb und Veräußerung departementalen Eigentums, Annahme oder Ausschlagung von Schenkungen und Vermächtnissen, wenn keine reklamierenden Interessenten vorhanden sind, Bau und Erhaltung der Straßen und Eisenbahnen, sowie der departementalen Anstalten, unter denen die gemeinnützigen die wichtigste Stellung einnehmen. Jedes Departement ist verpflichtet, seine eigenen Kranken- und Waisenhäuser, seine eigenen Irrenanstalten zu haben. Dem Generalrat ist es überlassen, über die Organisation dieser Anstalten selbständig zu beschließen. Auch bestimmt er definitiv den Beitrag, den die Gemeinden zur Erhaltung dieser Anstalten beizutragen haben (siehe § 19, Art. 46). Neben diesen vom Gesetz geforderten Wohlfahrtseinrichtungen kann der Generalrat nach Belieben gemeinnützige Anstalten gründen, sowie private Bestrebungen auf diesem Gebiete subventionieren. In dieser Hinsicht ist dem Generalrat vollständige Selbständigkeit überlassen und damit ein Wirkungskreis gegeben, in dem er eine fruchtbare Tätigkeit entfalten kann.

Die dritte Gruppe von Beschlüssen des Generalrats enthält der Artikel 48 des Gesetzes. Nach diesem beschließt der Generalrat u. a. über den Erwerb und die Veräußerung von Departementsgebäuden, die für die Präfektur und Unterpräfektur, Gerichte und Gefängnisse bestimmt sind[2]), über den Anteil des Departements an den Ausgaben des Staates departementale Zwecke[3]), über gewisse Gesuche der Gemeinden[4]) und allgemein über alle Angelegenheiten von departementalem Interesse, die ihm unterbreitet werden[5]), sei es vom Präfekten, sei es auf Initiative eines seiner Mitglieder.

---

[1]) Art. 47, 1871: Les délibérations par lesquelles les Conseils généraux statuent definitivement sont exécutoires si, dans le délai de 20 jours, à partir de la clôture de la session, le préfet n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir ou pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique.

[2]) Art. 48, 1871. Le Conseil général délibère: 1°. Sur l'acquisition, l'aliénation et l'échange des propriétés départementales affectées aux hôtels de préfecture et de souspréfecture, aux écoles normales, aux cours d'assises et tribunaux, aux casernement de la gendarmerie et aux prisons; 2°. Sur le changement de destination des propriétés départementales affectées à l'un des services ci-dessus énumérés.

[3]) Art. 48. Le Conseil général delibère: .... 3°. Sur la part contributive à imposer au département dans les travaux exécutés par l'Etat qui intéressent le département.

[4]) ibidem. 4°. Sur les demandes des conseils municipaux: 1° pour l'établissement ou le renouvellement d'une taxe d'octroi sur des matières non comprises dans le tarif général indiqué à l'article 46; 2° pour l'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par ledit tarif. ....

[5]) 5°. Sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements, et généralement sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi. ....

Die Beschlüsse über diese Fragen sind nur vollstreckbar, wenn nicht innerhalb von drei Monaten seit Tagungsschluß der Präfekt durch motiviertes Dekret die Vollstreckung suspendiert hat[1]). Dieses Suspensionsrecht ist eine Folge der Bevormundung (tutelle) oder Kontrolle, die sich der Staat über die Departements vorbehalten hat. Da die Dauer der Suspension vom Gesetz nicht geregelt ist, kommt diese einem Vetorecht gleich und bedeutet daher eine erhebliche Einschränkung der Selbständigkeit des Generalrats.

Völlig abhängig von der Zentralgewalt und als solche deren Genehmigung unterworfen sind gewisse Beschlüsse des Generalrats, die nicht nur die departementalen, sondern auch gleichzeitig die staatlichen Interessen berühren. So müssen Abgaben und außerordentliche Zuschläge, die das vom Finanzgesetz fixierte Maximum überschreiten, durch besonderes Gesetz bewilligt werden. Dasselbe gilt für Anleihen, deren Tilgung erst nach mehr als 15 Jahren erfolgen soll[2]).

Natürlich müßte bei einer Revision des Gesetzes in erster Linie dieses Einspruchsrecht der Zentralgewalt, dem gar zu viel Spielraum belassen ist, beseitigt werden. Zum mindesten müßte an Stelle des Präfekten einer kollektiven Verwaltungsbehörde, etwa dem Staatsrat, die Entscheidung darüber übertragen werden. So heißt es z. B. in einer Gesetzesvorlage über die Neuorganisation der Departements, die der Senator Louis Martin am 17. Februar 1910 im Senat eingebracht hat, im Artikel 41 ausdrücklich: „Les délibérations des conseils généraux sont immédiatement exécutoires. Elles ne sont succeptibles ni d'approbation, ni d'opposition, sauf recours des interessés devant les tribunaux.“ Und doch ganz im allgemeinen strebt dieser Gesetzesvorschlag eine Erweiterung der Zuständigkeit des Generalrats an. Nicht nur Wohlfahrtsanstalten sollen vom Departement unterhalten werden, sondern auch auf dem Gebiete des Unterrichtswesens soll ihm nunmehr Gelegenheit zu gemeinnütziger Betätigung gegeben sein[3]).

Merkwürdigerweise hat der Deputierte Beauquier in dem Gesetzesvorschlag, den er am 9. Juni 1910 der Kammer unterbreitete, ganz übersehen, die sofortige Vollstreckbarkeit der Beschlüsse der lokalen Versammlung zu beantragen. Er behält nicht nur im Artikel 11 des genannten Vorschlages die 20tägige Frist bei, innerhalb derer der Vertreter der Zentralgewalt die Annullierung selbst der definitiven Beschlüsse beantragen kann. Wir finden sogar im Artikel 12 eine ganze Reihe von Beschlüssen, für die die Genehmigung des Präsidenten der Republik gefordert wird.

Unseres Erachtens nach kann gar nicht scharf genug betont werden, daß die selbständige und definitive Beschlußfähigkeit der lokalen Versammlung die erste Bedingung einer vernünftigen Dezentralisation ist. Denn

[1]) Art. 49. Les délibérations du Conseil général sur les matières énumérées à l'article précédent, sont exécutoires si dans le délai de 3 mois, à partir de la clôture de la session, un décret motivé n'en a pas suspendu l'exécution.

[2]) Art. 41, 1871: Dans le cas où le Conseil général voterait une contribution extraordinaire ou un emprunt au delà des limites déterminés dans l'article précédent, cette contribution ou cet emprunt ne pourraient être autorisées que par une loi.

[3]) Projet Martin, Art. 36: L'Administration départementale dirige ses établissements d'instruction à tous degrés.

Les départements sont tenus à la création et l'entretien d'une ou plusieurs écoles normales d'enseignement primaire.

was würde es nützen, den lokalen Beschlußorganen neue Attributionen zu verleihen, wenn ihnen nicht auch gleichzeitig das Recht eingeräumt würde, diese Beschlüsse durch sofortige Vollstreckbarkeit zu verwirklichen. Natürlich fordern wir damit nicht, daß die Zentralgewalt dem Gesetz oder Verwaltungsverordnungen widersprechende Maßnahmen der lokalen Behörde dulden solle. Für diese muß ihrem Vertreter ein Einspruchsrecht bleiben, über dessen Berechtigung dann der Staatsrat zu entscheiden hätte, wie wir schon oben bemerkt haben.

c. Das Departementsbudget.

Das wichtigste Beschlußrecht des Generalrates, das der Genehmigung der höheren Behörde und zwar der des Präsidenten der Republik unterliegt, betrifft das Budget, d. h. den Akt, in dem die jährlichen Einnahmen und Ausgaben des Departements vorgesehen und autorisiert werden. Wir wollen dasselbe etwas eingehender betrachten, weil es sozusagen die notwendige Lebensbedingung wie jeder juristischen Person so auch die des Departements verkörpert.

Seit dem Gesetz von 1871 hat das staatliche Finanzgesetz nur noch Kontrollrechte über das Departement; so setzt es z. B. das Maximum der Zuschläge fest, das der Generalrat jährlich dem Departement auferlegen kann. Die Genehmigung des Präsidenten, von der die Wirksamkeit des votierten Budgets abhängig ist, scheint auf den ersten Blick eine bedeutende Einschränkung der deparmentalen Selbständigkeit darzustellen. In praxi wird aber die Genehmigung, vorausgesetzt, daß die obligatorischen Ausgaben genügend berücksichtigt sind, selten verweigert, und vor allem hat die Behörde nicht das Recht, Änderungen an dem Betrage der fakultativen Ausgaben zu treffen[1]). Dagegen bedeutet das Bestehen der obligatorischen Ausgaben und das Recht der Behörde, dieselben von Amts wegen einzutragen, wenn sie garnicht oder ungenügend berücksichtigt sind, einen wichtigen Eingriff in die Rechte der departementalen Versammlung.

Das Budget, das zunächst dem Generalrat vom Präfekten vorgelegt wird, heißt „budget primitif". Diejenigen Einnahmen und Ausgaben, die darin nicht vorgesehen sind, sondern im Laufe des Etatjahres hinzukommen, werden im „budget supplémentaire" berücksichtigt.

Das Departementsbudget zerfällt in zwei Abschnitte, das „budget ordinaire" und das „budget extraordinaire". Das ordentliche Budget enthält die dauernden periodisch wiederkehrenden Einnahmen und Ausgaben, während dem außerordentlichen Budget die nicht regelmäßigen Einnahmen und Ausgaben vorbehalten sind. Ein Blick in das Budget lehrt uns, daß die Einnahmen in 16 Kapiteln behandelt werden, von denen 9 die ordentlichen und 7 die außerordentlichen betreffen. Den Ausgaben sind 20 Kapitel gewidmet, 17 den ordentlichen und 3 den außerordentlichen.

Die einzigen Departementssteuern sind die Zuschläge (centimes additionnels)[2]), die zu den vier direkten Staatssteuern (Grund-, Mobiliar-, Tür- und Fenstersteuer, Gewerbesteuer) erhoben werden. Das Maximum der ge-

[1]) Art. 61 a. E., 1871: Aucune autre dépense ne peut être inscrite d'office dans le budget ordinaire et les allocations pui y sont portées ne peuvent être ni changées, ni modifiées par le décret qui règle le budget.

[2]) Ein centime additionnel ist der hundertste Teil jedes Frank vom Gesamtbetrage der dem Staat gezahlten Steuern.

wöhnlichen Zuschläge ist durch Gesetz festgelegt, außerordentliche Zuschläge können durch das jährliche Finanzgesetz genehmigt werden.

Zu den regelmäßigen[1]) Einnahmen des ordentlichen Budgets gehören vor allem die gewöhnlichen Zuschläge ohne besondere Zweckbestimmung. Diese lasten teils auf den vier direkten Steuern, teils nur auf Grund- und Mobiliarsteuern[2]). Dazu kommen die speziellen Zuschläge, die für den Wegebau[3]), den Elementarunterricht und die Aufstellung des Katasters[4]) bestimmt sind. Die beiden ersten lasten auf den vier Staatssteuern, die für das Kataster nur auf der Grundsteuer.

Zu den eventuellen[5]) Einnahmen des ordentlichen Departementsbudgets gehören die Einnahmen aus dem departementalen Eigentum, der Ertrag der dem Departement zugewiesenen indirekten Steuern und der Subventionen des Staates und der Gemeinden zur Bestreitung gewisser ordentlicher Ausgaben.

Die Einnahmen des außerordentlichen[6]) Budgets bestehen in außerordentlichen[7]) Zuschlägen, dem Ertrage der Anleihen, dem Ertrage des veräußerten Departementeigentums, Vermächtnissen und Schenkungen, den jeweils fällig werdenden Forderungen und sonstigen zufälligen Erträgen.

Die Ausgaben des ordentlichen Budgets zerfallen in obligatorische[8]) und fakultative[9]). Die obligatorischen Ausgaben dienen den allgemeinen staatlichen Interessen und sind vom Gesetz gefordert. Sie betreffen insbesondere die Instandhaltung von Präfektur- und Gerichtsgebäuden, Gendarmeriekasernen etc. Wenn der Generalrat diese Ausgaben im Budget nicht oder nicht genügend berücksichtigt, kann die Regierung sie zwangsweise[10]) in das Budget eintragen (siehe oben).

Die fakultativen Ausgaben dagegen umfassen die Ausgaben für rein lokale Interessen. Bedingung für sie ist, daß die ihnen gewidmeten Kredite dem Departement zugute kommen, und alle Beschlüsse, die dieser Bedingung nicht genügen, fallen unter den Artikel 33 des Gesetzes von 1871, d. h. sie sind nichtig[11]). Zu den departementalen Ausgaben gehören demnach insbesondere die Instandhaltung der Departementsgebäude und Straßen, die lokalen Eisenbahnen, die Armen-, Waisen-, Kranken- und Irrenpflege, das Unterrichtswesen, das Kataster und sonstige Ausgaben im Interesse des Departements, die erschöpfend aufzuzählen unmöglich wäre.

---

[1]) Art. 58, § 1—3, 1871.
[2]) Maximum 1911: 25 + 8 = 33 cent.
[3]) Maximum 1911: 10 cent.
[4]) Maximum 1911: 5 + 1 = 6 cent.
[5]) Art. 58, § 4—9, 1871.
[6]) Art. 59, 1871.
[7]) Maximum 1911: 12 cent.
[8]) Art. 60, § 1—4, 1871.
[9]) Art. 60, § 5—6, ibidem.
[10]) Da aber der Präfekt in seiner Eigenschaft als Vertreter der Regierung im allgemeinen die obligatorischen Ausgaben bei der Aufstellung des Budgets genügend berücksichtigen wird, so kommen solche Zwangseintragungen kaum vor.
[11]) Art. 33, 1871: Tout acte et toute délibération d'un Conseil général qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions, sont nuls et de nul effet.

Was die Ausgaben des außerordentlichen Budgets charakterisiert, ist nicht ihre eigentümliche Natur, sondern die Mittel, mit denen sie bestritten werden. Diese bestehen aus den Einnahmen des außerordentlichen Budgets[1]).

Le budget, délibéré par le Conseil général, est définitivement réglé par décret, heißt es im Art. 57 des Departementsgesetzes. Das Gesetz räumt also dem Generalrat in dieser wichtigsten Departementsangelegenheit ein weitgehendes Mitwirkungsrecht ein, und man sollte meinen, daß der Generalrat, dem in so vieler Hinsicht durch die staatliche Kontrolle enge Grenzen gezogen sind, von diesem Budgetrecht ausgiebigen Gebrauch macht. Aber die Praxis belehrt uns eines anderen. Im allgemeinen kann man sagen, daß die Generalräte das ihnen vom Präfekten vorgelegte Budget nur einer ganz oberflächlichen Prüfung unterziehen[2])[3]). Alle Arbeit ist im voraus in den Präfekturbureaus erledigt, und diese sind naturgemäß völlig von ihrem Chef, dem Präfekten, abhängig.

Neben diesen Beschlußrechten stehen dem Generalrat rein beratende Funktionen zu. Die Gutachten über departementale Angelegenheiten, welche die Generalräte zu erstatten haben, werden von der Regierung eingeholt, teils obligatorisch, d. h. falls das Gesetz es erfordert[4]), teils fakultativ, wenn sie es für nötig hält. Wenn die Einholung des Gutachtens gesetzlich gefordert wird, darf die Regierung in der betreffenden Angelegenheit keine Maßnahmen treffen, ohne den Generalrat befragt zu haben; aber auch in diesen Fällen hat das Gutachten rein konsultativen Charakter, die Regierung ist also an dasselbe nicht gebunden. Dieses Recht der Generalräte, Gutachten zu erstatten, ist nicht ohne Bedeutung; auch sie ermöglichen dem Generalrat, der Regierung im Interesse des Departements Ratschläge zu erteilen und ihr nützliche Weisungen zu geben für die Maßnahmen, die sie zu treffen gedenkt.

Endlich ist der Generalrat befugt, durch seinen Präsidenten direkt an den Minister des Innern Beschwerden über die Verwaltung des Departements zu richten, m. a. W. sich über den Präfekten zu beklagen. Auch darf er der Regierung über staatliche Verwaltungszweige, die departementalen Zwecken dienen, Wünsche und Gutachten äußern[5]). Das Beschwerderecht des Generalrats ist eine notwendige Durchbrechung des Prinzips, kraft dessen nur der Präfekt das Recht hat, Beschlüsse des Generalrats auszuführen. Die Äußerung politischer Wünsche ist dem Generalrat verboten.

---

[1]) Art. 62, 1871: Le budget extraordinaire comprend les dépenses qui sont imputées sur les recettes énumérées en l'art. 59.

[2]) Der Generalrat des Depart. Meurthe et Moselle, dem ich im Aug. 1911 beiwohnte, erledigte das Budget in einer einzigen Sitzung.

[3]) Leroy-Beaulieu, administration locale ... p. 367: aussi arriva-t'il que dans la pratique les Conseils généraux se désinteressaient presque entièrement des comptes du département; ils n'y apportent qu'une attention sommaire et un contrôle illusoire; ils auraient rencontré trop de difficultés s'ils avaient voulu prendre leur tâche au sérieux.

[4]) Art. 50, 1871: Le Conseil général donne son avis: ... généralement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner son avis en vertu des lois et règlements ou sur lesquels il est consulté par les ministres.

[5]) Art. 51, 1871: Le Conseil général peut adresser directement au ministre, par l'intermédiaire de son président, les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'interêt spécial du département ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche le département.

d. Interdepartementale Konferenzen.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang schließlich das Recht der Generalräte, zur Beratung von Angelegenheiten, die mehrere Departements gemeinsam betreffen, interdepartementale Konferenzen anzuregen. So kann z. B. der Bau einer Verbindungsstraße zwischen den Departements, die Errichtung eines Asyls oder Hospitals für ein größeres Gebiet gemeinsame Beratungen erfordern. Solche sind aber erst seit 1871 gesetzlich erlaubt, und zwar unter folgenden Bedingungen[1]):

1. Zwei oder mehrere der an der Angelegenheit interessierten Generalräte müssen die Konferenzen beantragen.
2. Die Präfekten müssen zwar benachrichtigt werden und können den Konferenzen beiwohnen; aber die Einberufung derselben ist nicht abhängig vom guten Willen der zuständigen Präfekten, sondern erfolgt durch die Präsidenten der interessierten Generalräte.
3. Die Beschlüsse der Konferenzen sind nur provisorisch, das heißt: sie müssen von sämtlichen Generalräten, die in den Konferenzen vertreten waren, bestätigt werden. Hinsichtlich ihrer Vollstreckbarkeit unterliegen sie den allgemeinen Regeln über die Vollstreckbarkeit von Generalratsbeschlüssen.

§ 2. Die Departementskommission.

Die wichtigste Neuerung des Gesetzes von 1871 ist unzweifelhaft die Schaffung der Departementskommission. Man wollte nicht nur die Befugnisse des Generalrats erweitern; man wollte vielmehr ein Verwaltungsorgan schaffen, daß zwischen den Tagungen die Rolle des Generalrats übernehmen sollte.

Besonders über diese Kommission waren die Meinungen innerhalb der Nationalversammlung von 1871 sehr geteilt. Die einen wollten in ihr nur ein rein beratendes Organ des Präfekten schaffen; die anderen forderten für die Kommission nicht nur das Recht zu beschließen, sondern auch die Exekutive der Generalratsbeschlüsse an Stelle des Präfekten, dem auf diese Weise nur die Vorbereitung der Vorlagen und ein Kontrollrecht über die beschließenden Organe verbliebe. Die Gegner der Dezentralisation fürchteten, die Zentralgewalt zu sehr zu schwächen, ihre Anhänger dagegen waren besorgt, zu wenig Zugeständnisse zu erhalten. So ist es schließlich zu einem Kompromiß gekommen, leider zum Schaden der Dezentralisation. Die Departementskommission, wie sie das Gesetz geschaffen hat, ist kein homogenes Gebilde geworden, ihre Befugnisse sind unzureichend und vor allem nicht scharf genug präzisiert. Trotzdem bedeutet sie einen großen Fortschritt gegenüber dez bisherigen Gesetzgebung.

Am Ende der Augusttagung wählt der Generalrat aus seinen Reihen die Mitglieder der Kommission, deren Zahl zwischen 4 und 7 schwankt[2]). Nach Möglichkeit soll jedes Arrondissement in ihr vertreten sein. Die Wahl erfolgt für ein Jahr. Ihren Präsidenten wählt die Kommission neuerdings selbst[3]), während nach Artikel 71, 1871 das älteste Mitglied den Vorsitz führen sollte. Die Kommission tagt nicht in Permanenz, sie versammelt sich aber mindestens einmal monatlich. Die ordentlichen Tagungen werden von

[1]) Art. 89—91, 1871.
[2]) Art. 69, 1871.
[3]) Gesetz von 1899.

der Kommission selbständig angesetzt, die auch deren Dauer bestimmt[1]). Außerdem finden auf Berufung des Präfekten oder des Präsidenten außerordentliche Tagungen statt. Die Kommission kann endgültige Beschlüsse nur fassen, wenn die Mehrzahl ihrer Mitglieder an der Beschlußfassung teilnimmt. Die Sitzungen sind nicht öffentlich.

Der Präfekt wohnt den Sitzungen der Kommission ebenso wie den des Generalrats bei und wird gehört, wenn er es fordert. Er ist einerseits Vertreter der Zentralgewalt und als solcher berufen, die lokalen Behörden zu überwachen; anderseits hat er die Beschlüsse der Kommission auszuführen. Diese tritt als vermittelndes Organ zwischen Präfekten und Generalrat, dessen Einfluß sie über die Tagungszeit hinaus verlängert und dadurch die Macht des Präfekten durch Ausübung einer ständigen Kontrolle einschränkt[2]). Aber, wie schon gesagt, das Gesetz hat ihre Befugnisse nicht scharf genug gekennzeichnet.

Die Kommission tritt in Tätigkeit:

1. Als Delegierte des Generalrats,
2. als Bevollmächtigte des Gesetzgebers,
3. als Ratgeberin des Präfekten,
4. durch Äußerung von Wünschen und Vorschlägen.

Die Departementskommission regelt die Angelegenheiten, die ihr vom Generalrat übertragen worden sind, in den Grenzen der vom Generalrat festgesetzten Delegation[3]). Die Dezentralisationskommission wollte der Departementskommission im Notfall auch ohne Delegation das Beschlußrecht über Angelegenheiten einräumen, die der Kompetenz des Generalrats unterliegen. Aber dieser Vorschlag ist im Gesetz nicht verwirklicht worden.

Es wäre unmöglich, eine erschöpfende Aufzählung der Angelegenheiten zu geben, die vom Generalrat der Kommission übertragen werden können. Ihre Zahl ist schwankend und hängt von dem mehr oder minder großen Vertrauen ab, das der Generalrat zu seiner Kommission hat. Notwendig ist, daß die Delegation ausdrücklich erfolgt und spezialisiert ist[4]), d. h. sie muß eine bestimmte Angelegenheit zum Gegenstand haben, z. B. die Richtlegung einer Verbindungsstraße, den Bau eines Departementgebäudes, doch darf sie nicht die Verbindungsstraßen oder die departementalen Bauten im allgemeinen betreffen. Daraus, daß die Delegation spezialisiert ist, folgt, daß sie zeitlich begrenzt ist. Im Prinzip ist der Generalrat maßgebend für die Tragweite der Vollmachten, die er der Kommission überträgt. Aber diese Beschränkung ist vom Gesetz nicht gefordert, und man kann als Regel betrachten, daß der

---

[1]) Art. 73, 1871.

[2]) Der Bericht Waddington (Journal officiel, Juli 1871) kennzeichnet die Rolle der Kommission wie folgt: La commission intervient pour continuer l'action forcément interrompue du Conseil général, mais sans empiéter sur le domaine de l'exécution proprement dite; en un mot, elle exercera au nom du Conseil une sorte de direction en sous-ordres, une surveillance moins lointaine et plus permanente, dans la limite et les attributions du conseil général lui-même.

[3]) Art. 77, 1871.

[4]) Ils (les Conseils généraux) ne doivent déléguer que pour des affaires spéciales, non pour des catégories d'affaires (Hauriou, Droit administratif, p. 185).

Generalrat im Rahmen seiner eigenen Befugnisse[1]) der Kommission durch seine Delegation völlige Selbständigkeit einräumt.

Eine große Reihe von Angelegenheiten unterliegen kraft Gesetzes dem Beschlußrecht der Kommission. Diese Befugnisse der Kommission stellen sich als Vorrechte dar, die sie auch während der Tagung des Generalrats ausüben darf[2]). Der Generalrat könnte sich also nicht anmaßen, über dieselben an Stelle der Kommission zu beraten.

Mehrere Artikel des Gesetzes regeln das Kontrollrecht der Kommission über den Präfekten. Dieses Recht erscheint in zweierlei Gestalt. Im allgemeinen äußert es sich im einfachen Gutachten; die Kommission wird etwa vom Präfekten über die Zweckmäßigkeit einer Maßnahme befragt, die er zu treffen gedenkt.

Insbesondere aber trägt die Kommission zur Aufstellung des Budgets bei, die der Präfekt zu besorgen hat. Dieser ist verpflichtet, das Budget mindestens 10 Tage[3]) vor Eröffnung der Augusttagung des Generalrats der Kommission vorzulegen. Diese kann Kritik am Budget üben und Änderungen treffen, die ihr zweckmäßig erscheinen. Sie überwacht die Ausführung des Budgets, nachdem der Generalrat es votiert hat, und sorgt namentlich für die richtige Verwendung der Kredite. Diese Kontrolle wird ermöglicht durch Berichte, die der Präfekt der Kommission zu erstatten hat[4]). Ebenso muß der Präfekt zur Unterzeichnung von Verträgen im Namen des Departements die Genehmigung der Kommission einholen, selbst wenn er in Ausführung eines Generalratsbeschlusses handelt[5]). Die Kommission darf den Präfekten ermächtigen, das Departement in Prozessen aktiv und passiv zu vertreten.

Die Kommission übt einen Teil der Kontrollrechte über die Gemeinden aus, die vorher dem Präfekten zustanden. Während der Augusttagung unterbreitet sie dem Generalrat die Liste aller kommunalen Anleihen und außerordentlichen Abgaben, die die Gemeinden des Departements seit der vorherigen Augusttagung beschlossen haben[6]). Die Kommission bestimmt gewöhnlich

---

[1]) Benedetti, La Décentralisation et la Commission départementale, p. 143: Seraient naturellement entachées de nullité les délibérations d'un Conseil confiant à la commission des attributions en dehors de sa compétence ou qui sont réservés à d'autres autorités. L'adage: nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet, constitue le principe fondamental du droit de délégation qui nous occupe.

[2]) Art. 77, Abs. 2, 1871: . . . . La commission délibère sur toutes les questions qui lui sont déférées par la loi.

[3]) Art. 57, 1871: Le projet de budget du département est préparé et présenté par le préfet, qui est tenu de le communiquer à la commission départementale, avec les pièces à l'appui, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août.

[4]) Art. 78, Ges. v. 1871: Le préfet est tenu d'adresser à la commission départementale, au commencement de chaque mois, l'état détaillé des ordonnances de délégation qu'il a reçues et des mandats de payement qu'il a délivrés pendant le mois précedent, concernant le budget départemental.

[5]) Art. 54, Abs. 4.

[6]) Art. 80, Ges. v. 1871: Chaque année à la semaine d'août, la commission départementale présente au Conseil général le relevé de tous les emprunts communaux et de toutes les contributions extraordinaires communales qui ont été votées depuis la précédente session d'août . . . .

ferner an Stelle des Präfekten die näheren Ausführungsmaßregeln für die Aufnahme einer Anleihe, deren Betrag vom Generalrat festgesetzt worden ist[1]). Sie verfügt, in welcher Reihenfolge die Arbeiten im Departement ausgeführt werden sollen.

Als beratendes Organ des Präfekten gibt die Kommission ihre Meinung kund über alle Fragen, die er ihr unterbreitet oder auf welche sie seine Aufmerksamkeit zu lenken wünscht. Die Gutachten sind teils fakultativ, teils obligatorisch; der Präfekt kann sie einholen, so oft er es für nötig hält. Soweit das Gutachten nicht ausdrücklich vom Gesetz erfordert wird, ist es für den Präfekten nicht bindend. In gewissen Fällen aber, z. B. wenn das Gesetz von Akten des Präfekten spricht, die er „sur l'avis conforme de la commission départementale" vorzunehmen hat, ist der Präfekt verpflichtet, die Kommission zu befragen und sich nach ihren Wünschen zu richten[2]).

Die Kommission kann aus eigener Initiative Wünsche äußern und sie dem Präfekten unterbreiten. Diese Wünsche dürfen nur departementale Angelegenheiten zum Gegenstand haben und sich nicht auf allgemeine staatliche Interessen beziehen; ebenso wie dem Generalrat sind der Kommission politische Wünsche verboten.

Bei einer gesetzlichen Reform müßte die Kommission vor allem zu einer permanenten Einrichtung werden. Ihr müßte gesetzlich das Recht übertragen werden, an der Verwaltung des lokalen Bezirks aktiv teilnehmen zu können, während sie doch bisher die meisten ihrer Funktionen als Delegierte des Generalrats ausübte. Dieses ist auch die Lösung, die der Deputierte Beauquier in seinem Entwurfe vom 9. Juni 1910 der Kammer vorschlug[3]).

§ 3. Der Präfekt. Die „Tutelle administrative"[4]).

Der treue Hüter der Zentralisation im Departement ist der Präfekt. Und gerade deswegen müssen wir uns eingehend mit ihm beschäftigen; denn, solange er in seiner gegenwärtigen Gestalt beibehalten wird, belehnt mit der Fülle von Befugnissen, die ihm das Gesetz teils stillschweigend, teils ausdrücklich einräumt, solange wird auch keine selbständige lokale Verwaltung

---

[1]) Art. 81, § 2 und 3 Ges. v. 1871: La commission départementale, après avoir entendu l'avis ou les propositions du préfet: 2°. Détermine l'ordre de priorité des travaux à la charge du département. 3°. Fixe l'époque et le mode d'adjudication ou de réalisation des emprunts départementaux.

[2]) Art. 54, Gesetz 1871: Le préfet intente les actions en vertue de la décision du conseil général, et il peut sur l'avis conforme de la commission départementale, défendre à toute action intentée contre le département. . . . .

Le préfet, sur l'avis conforme de la commission départementale, passe les contrats au nom du département.

[3]) Entwurf Art. 21: Le conseil régional nomme un Comité exécutif qui siège en permanence et se compose, selon l'importance de la région, de sept à neuf membres du Conseil.

Ce Comité permanent nomme son président; il est chargé de l'administration de la région et de l'exécution des décisions du Conseil régional. Il soumet à l'approbation du Conseil son règlement d'ordre et de service intérieur.

[4]) Vgl. den interessanten Bericht des Prof. an der jurist. Fakultät der Univers. Nancy Louis Rolland auf dem Regionalistenkongreß von Bourges (16. September 1911): La question de la suppression des préfets. Abgedruckt in der Action Régionaliste, Januar 1912.

zur Wirklichkeit werden. Das Gesetz kennzeichnet seine Befugnisse im Artikel 1 §§ 2 und 3 (10. August 1871) in folgenden kurzen Sätzen: „Der Präfekt ist der Vertreter der Exekutivgewalt im Departement. Er ist außerdem mit der Vorbereitung (instruction préalable) der Vorlagen beauftragt, die das Departement betreffen, sowie mit der Ausführung der Beschlüsse des Generalrats und der Departementskommission, gemäß den Anordnungen des vorliegenden Gesetzes.“ Es möchte fast scheinen, als habe der Gesetzgeber absichtlich in so wenigen Worten die in Wirklichkeit sehr ausgedehnten Befugnisse des Präfekten gekennzeichnet, um zu verhüten, daß man in der Erkenntnis seiner wahren Gestalt die Unzulänglichkeit des ganzen Gesetzes für die Selbstverwaltungsidee begreife. In der letzten Zeit ist häufig die Frage diskutiert worden, ob man den Präfekten beibehalten oder ob man ihn abschaffen solle. Doch bevor wir zur Beantwortung dieser Frage schreiten, wollen wir untersuchen, welches eigentlich seine Funktionen sind.

Der Präfekt ist einmal Vertreter der Zentralgewalt, ihr Verwaltungsbeamter für das Departement, und als solcher beauftragt, für Einheitlichkeit und das richtige Funktionieren des Verwaltungsorganismus im allgemeinen zu sorgen. Er kann Beamte ernennen und absetzen, Verordnungen über die Wegepolizei, das Jagdwesen etc. erlassen, und es wäre unmöglich, seine zahllosen Befugnisse im einzelnen aufzuführen.

Der Präfekt vertritt ferner die Zentralgewalt noch in anderer Hinsicht. Er ist der politische Beamte des Ministeriums, der Vertreter und der Verfechter der Regierungspolitik im Departement. Unzweifelhaft wollte Napoleon, als er im Jahre VIII das Präfektenamt schuf, nichts anderes als in jedem Departement einen ihm ergebenen Beamten installieren, der ihm für die Anhänglichkeit der lokalen Körperschaft bürgte. Mit Recht gibt Jèze in einem sehr interessanten Aufsatz über die Rolle der Präfekten in Frankreich seiner Verwunderung darüber Ausdruck, daß der Gesetzestext diese wichtige Mission des Präfekten ganz verschweigt[1]). Für ihn ist der Präfekt nichts anderes als ein Wahlagent der Regierung, dessen Karriere von der mehr oder minder großen Geschicklichkeit abhänge, mit der er die Gegner der Regierung bekämpfe und möglichst zum Schweigen bringe. Natürlich erscheinen die Präfekten in dieser Rolle als die geborenen Feinde jeder lokalen Autonomie und wir begreifen sehr wohl, daß Jèze schon aus diesem Grunde kurzerhand ihre Beseitigung verlangt. Und nicht minder kategorisch ist Chardon, ein Mitglied des Staatsrates, der in seinem Werke sich u. a. folgendermaßen äußert[2]): „Une chose est certaine: le système administratif actuel est condamné; commençons donc par nous débarrasser de la superstition de l'organisation préfectorale.“

Schließlich übt der Präfekt in seiner Eigenschaft als Vertreter der Regierung sozusagen ein Aufsichtsrecht über Departement und Kommune aus, welches allgemein in der französischen Literatur als die „tutelle administrative“ bezeichnet wird.

„On appelle“, definiert Hauriou[3]), „tutelle administrative un pouvoir de contrôle que certaines personnes administratives exercent sur certaines autres, dans le but à la fois de protéger les intérêts de la personne en tutelle et de maintenir le bon ordre dans l'administration.“ Schon in der

[1]) Jèze, Revue du droit public, Bd. 28, 1911, p. 272.
[2]) Chardon, Le Pouvoir administratif, p. 249.
[3]) Hauriou, La Décentralisation, l. c. p. 484.

Bezeichnung „tutelle“ liegt unseres Erachtens eine Verurteilung der ganzen Einrichtung. Denn wie läßt es sich rechtfertigen, die lokalen Versammlungen in Departements und Kommunen wie Minderjährige zu behandeln[1])? Selbstverständlich muß es eine Instanz geben, die darüber wacht, daß Generalrat, Departementskommission und Munizipalrat keine ungesetzlichen Beschlüsse fassen. Aber diese Instanz muß über den lokalen Interessen stehen und für völlige Unparteilichkeit bürgen, die man beim Präfekten kaum vermuten kann. Was Jèze über die „tutelle“ der Präfekten sagt[2]), klingt geradezu vernichtend, und wir können in ihm einen durchaus zuverlässigen Richter erblicken. Hauriou ist bemüht, die Bedeutung des Tutelle-Rechts für die lokale Verwaltung als viel geringer erscheinen zu lassen, als es in Wirklichkeit ist, indem er darauf hinweist, daß der Tutor nur das Recht habe, den Beschluß der lokalen Versammlung zu annullieren, nicht aber zu reformieren, d. h. er kann seine Entscheidung nicht dem Beschlusse der lokalen Versammlung substituieren[3]). U. E. genügt schon die Existenz der Tutelle in ihrer heutigen Form, um ihre Bekämpfung in den Dezentralisationsbestrebungen an erste Stelle zu setzen. Ein kleiner Fortschritt ist ja schon im Gesetz von 1871 gemacht worden, das in verschiedenen Punkten die Kontrolle über den Munizipalrat anstatt dem Präfekten dem Generalrat oder der Departementskommission übertrug[4]).

Um wirklich dezentralisierend zu wirken, muß sich dieses Kontrollrecht dahin entwickeln, den Machtspruch der vorgesetzten Behörde, des Tutors, durch den Richterspruch eines unparteiischen Verwaltungsgerichts zu ersetzen. Wenn einmal der Staatsrat an Stelle des Präfekten als ordentlicher Richter über die Gültigkeit oder Ungültigkeit eines Generalrats- oder Munizipalratsentschlusses oder eines Maireerlasses zu entscheiden haben wird, dann erst wird ein freiheitlicher Wind in den lokalen Körperschaften wehen; denn eine richterliche Behörde bietet unzweifelhaft mehr Garantie für unparteiische Beurteilung lokaler Interessen als eine Verwaltungsbehörde, die der Präfekt personifiziert.

Das waren etwa die Hauptfunktionen des Präfekten in seiner Eigenschaft des Vertreters der Zentralgewalt. Aber der Präfekt ist auch, und diese Eigenschaft ist nicht weniger wichtig, Organ des Departements als einer lokalen Körperschaft. Als solcher hat er zwei bedeutsame Funktionen: Einmal bereitet er alle Vorlagen vor, die er dann dem Generalrat zur Beratung unterbreitet, d. h. er allein hat das Initiativrecht, und zweitens steht

---

[1]) D'Avenel, Réforme administrative, p. 20: En administration départementale et communale, on n'entend parler aujourd'hui que de tuteur et de tutelle, comme s'il s'agissait de mineurs ou d'interdits; les mineurs et les interdits administratifs, ce sont les majeurs et les souverains politiques.

[2]) Jèze, l. c. 280: L'administration préfectorale s'est désinteressée d'exercer la tutelle administrative d'une manière régulière. Les préfets n'éprouvent aucun scrupule à arrêter les décisions légales des municipalités qui ne servent pas la politique du gouvernement au pouvoir; ils n'hésitent pas à laisser passer les décisions illégales des administrations locales, amies du gouvernement. C'est aux administrés à veiller et à défendre la légalité. La tutelle administrative en France, il faut le dire hautement, a fait faillite. Les préfets l'ont faussée en se servant de leurs pouvoirs de tutelle pour tracasser leurs adversaires et pour favoriser leurs amis politiques.

[3]) Hauriou, l. c. p. 485.

[4]) Vgl. Gesetz von 1871, Art. 42, 46 § 7; § 19.

ihm die Exekutive aller Beschlüsse des Generalrats und der Departementskommission zu. Man bedenke, welch weitgehende Machtbefugnisse diesem Beamten, der doch von der Regierung ernannt und infolgedessen ihr williges Werkzeug ist, mit diesen Funktionen verliehen sind. Es ist doch kaum anzunehmen, daß der Präfekt eine Angelegenheit, die der Regierung unangenehm wäre, dem Generalrat zur Beratung unterbreiten wird, selbst wenn sie noch so sehr im Interesse des Departements läge. Und was die Vollstreckung der Generalratsbeschlüsse anbelangt, so wird er wohl unschwer Mittel und Wege finden, Beschlüsse, die den Interessen der Regierung zuwiderliefen, entweder gar nicht auszuführen, d. h. sie stillschweigend zu annullieren, oder sie in einer Form zu verwirklichen, an der man von dem ursprünglichen Generalratsbeschluß kaum noch etwas wird erkennen können.

Darum muß auch der Verwalter des Departements und entsprechend der Verwalter der zukünftigen Region aufhören, ein Beamter der Zentralgewalt zu sein. Damit ist keineswegs gesagt, daß der Präfekt durchaus beseitigt werden muß. Die Regierung muß weiterhin ihren Vertreter bei den lokalen Verwaltungskörpern haben; nur gilt es seine Befugnisse zu definieren und festzustellen, wem die Verwaltung des Departements zu übertragen sein werde. (Wird in einer künftigen Verwaltungsorganisation das Departement durch die Region ersetzt, so gälten die folgenden Betrachtungen mutatis mutandis natürlich auch für die Region.) Wir können in den Reformbestrebungen mehrere Systeme unterscheiden.

In einem Gesetzentwurfe vom 9. Juli 1898, den der Deputierte Ramel den Kammern vorlegte, finden wir an der bisherigen Rolle des Präfekten wenig geändert; nur die Tatsache, daß er nunmehr an der Spitze eines weit größeren Verwaltungsgebiets, der Region, steht, bedeutet eine unwesentliche Neuerung. Sonst ist der Präfekt nach wie vor „le représentant des intérêts spéciaux de la région sous le contrôle et l'autorité du Conseil régional“ und wird weiterhin von der Zentralgewalt ernannt.

Auch in dem Gesetzentwurfe, den der Deputierte Charles Beauquier zunächst am 24. Januar 1902 in der Kammer einbrachte und den er dann am 9. Juni 1910 in wenig veränderter Form wiederholte[1]), finden wir den Präfekten unter der Bezeichnung eines Commissaire régional wieder. Es ist merkwürdig, daß selbst Beauquier, der unter den Dezentralisatoren in der Kammer an erster Stelle zu nennen ist, es übersehen hat, daß diese Doppelrolle des Exekutivorgans der Region im Sinne der Selbstverwaltung nicht zu rechtfertigen ist. Allerdings schränkt er dadurch die Allmacht des Präfekten etwas ein, daß er ihm eine permanente Kommission zur Seite stellt, die unter der Bezeichnung Comité permanent an der lokalen Verwaltung aktiv teilnehmen soll. Die Mitglieder des Komitees, 7—9 an der Zahl, werden von dem Conseil régional ernannt. Leider sind die Artikel 3 und 21 recht unklar gefaßt und scheinen sich zu widersprechen. Im Art. 3 heißt es: Un commissaire régional nommé par décret sera chargé dans chaque région ... de l'exécution des décisions prises par l'assemblée régionale ou par le comité permanent de cette assemblée. Dagegen lautet der Artikel 21: ... „Ce comité permanent nomme son président; il est chargé de l'administration de la région et l'exécution des décisions du Conseil régional.“ Beauquier hat offenbar die Exekutive als solche dem commissaire régional vorbehalten wollen,

[1]) Chambre des Députés, session 1902, Annexe N° 2916 und session 1910, Annexe N° 18.

nur an der eigentlichen Verwaltung, d. h. hauptsächlich in der Vorbereitung von Vorlagen sollte ihn das Komitee tatkräftig unterstützen.

Viel radikaler geht der Deputierte Louis Martin in seinen Gesetzentwürfen zu Werke, die er am 29. November 1901 der Kammer und am 17. Februar 1910 dem Senate vorlegte[1]). Er verlangt kurz und bündig die Abschaffung des Präfekten. Ein commissaire national soll nunmehr die Zentralgewalt bei der lokalen Körperschaft vertreten und über die Ausführung der Gesetze wachen. Aber dieser neue Beamte hat nicht mehr die Exekutive im Departement, ja, er hat nicht einmal Zutritt zu den lokalen Versammlungen[2]). Die Exekutive der Generalratsbeschlüsse soll einer kollegialen Behörde, dem Comité exécutif übertragen werden, das vom Generalrat gewählt wird. An der Spitze des Komitees steht ein gewählter Präsident. Jedes Mitglied des Komitees ist mit einem besonderen Teil der lokalen Verwaltung betraut und für seine persönlichen Verwaltungshandlungen verantwortlich. Außerdem ist das Komitee als Gesamtheit verantwortlich[3]). Dieses Verwaltungssystem erscheint uns nicht annehmbar. Es schaltet zwar völlig die Intervention des Regierungsvertreters von der lokalen Verwaltung aus, aber es kompliziert dieselbe dadurch, daß die Exekutive als solche einer Mehrheit übertragen wird. Beraten und verwalten können wohl mehrere, aber die Vollstreckung als solche muß einer Einzelperson vorbehalten bleiben.

Einen Mittelweg schlägt der Gesetzentwurf des Deputierten Bonnevay vom 23. Juni 1910 ein[4]). Er beläßt, wie die Motive besagen, dem Präfekten die politischen Funktionen, und er bleibt der Vertreter der Regierung. Dagegen wird ihm die departementale Verwaltung, besonders die Vorbereitung der Vorlagen und die Ausführung der Generalratsbeschlüsse völlig entzogen. Deshalb hat er auch keinen Zutritt mehr zu den Sitzungen des Generalrats und der Departementskommission[5]). Durch diese völlige Ausschaltung des

[1]) Chambre des Députés, session 1901 N° 2798 und session 1910 du Sénat N° 50.

[2]) Art. 4 des Entwurfes: Sont supprimés les titres et les fonctions de préfet. Dans chaque département un agent national représente le pouvoir exécutif central. Il reçoit le nom de commissaire national auprès du département. Il requiert, et, au besoin, assure l'exécution des lois de la République. Cet agent ne prend part ni aux délibérations ni à l'exécution des délibérations du Conseil général.

[3]) Art. 28 des Entwurfes: Les autres menbres du Comité exécutif élus et révocables dans les mêmes conditions, sont placés, chacun à la tête d'un des services administratifs du département. Ils sont spécialement responsables. Le Comité, exécutif est collectivement responsable.

[4]) Session 1910, Chambre d. Dep. N° 164.

[5]) Motive des Entwurfes: La présente proposition de loi n'a pas pour objet de restreindre les pouvoirs des préfets considérés comme agents du Gouvernement dans leurs attributions de représentant du pouvoir central. Mais nous avons pensé que quarante années de sagesse des Conseils généraux permettaient de confier à cet organisme électif de nouveaux et pleins pouvoirs en tout ce qui concerne la gestion et l'administration des intérêts départementaux.

Ainsi donc le préfet continuerait à exercer ses fonctions politiques, réglementaires, administratives, proprement dites de tutelle administrative et de représentant de l'Etat. . . . .

Par contre il serait déchargé de toute l'administration départementale proprement dite et, notamment, de la préparation et de l'exécution des délibérations du Conseil général ou de la Commission départementale et de la direction des services départementaux gérés et dotés par le Conseil général.

Präfekten würde, so meinen die Motive, die departementale Verwaltung den politischen Einflüssen entzogen werden. Es heißt dort wörtlich: „Aujourd'hui le préfet, agent essentiellement politique, pèse toutes les affaires administratives dans la balance des profits électoraux. Il débarque dans un département, ignorant de toutes les affaires départementales, mais ayant reçu du pouvoir central des instructions qui portent non sur l'administration mais sur la politique. Dans ses bureaux tout est confondu, ce qui dépend de l'Etat, ce qui revient au Département; il y met de l'ordre en ramenant tout à la politique."

Die Verwaltung des Departements wird nach dem Texte des vorliegenden Entwurfes einem vom Generalrat gewählten administrateur départemental übertragen. Dieser erhält alle Funktionen, die bisher dem Präfekten als einem Organ des Departements zustanden: Vorbereitung der Vorlagen und Ausführung der Generalratsbeschlüsse, die Verwaltung der departementalen Anstalten, die Ernennung der Beamten, deren Gehälter zu Lasten des Departements sind etc. Seine Wahl erfolgt für drei Jahre; doch kann er wiedergewählt werden. Auch kann ihm der Generalrat aus dem Departementsbudget eine Entschädigung für seine Mühewaltung bewilligen[1]).

Uns scheint die Lösung der Präfektenfrage in der Weise, wie sie Bonnevay vorschlägt, sehr empfehlenswert. Die Regierung behielte zwar ihren Vertreter im Departement, aber die Verwaltung des Departements wäre nicht mehr dem ständigen Einfluß der Zentralgewalt unterworfen. In dem Augenblick, in dem die lokale Körperschaft sich das Recht erobert, ihr eigenes Exekutivorgan zu haben, ist ein großes, vielleicht das wichtigste Problem der lokalen Autonomie verwirklicht.

Fünftes Kapitel.

Das Arrondissement.

a. Organisation des Arrondissementrats.

Das Arrondissement[2]) tritt als Bindeglied zwischen Departement und Gemeinde. Obgleich es eine eigene beratende Versammlung, den Arrondissementsrat hat, ist es, wie wir sehen werden, mehr Staatsverwaltungsbezirk als Selbstverwaltungskörper. Die Exekutive steht dem Unterpräfekten zu.

Der Arrondissementsrat hat ebensoviele Mitglieder wie das Departement Kantone, doch darf die Zahl der Abgeordneten nicht weniger als neun betragen.

---

[1]) Proposition de Bonnevay Art. 1. L'instruction préalable des affaires qui intéressent le département, l'exécution des délibérations du Conseil général, l'administration des services départementaux, la nomination des fonctionnaires, rétribués sur le budget départemental, et généralement toutes les attributions qui remplissent actuellement les préfets comme administrateurs du département considéré comme personne civile, sont confiées à un administrateur départemental élu par le Conseil général parmi ses membres.

Art. 2. L'Administrateur départemental est élu dans la première session qui suit le renouvellement d'une série du Conseil général et suivant les dispositions relatives à l'élection des maires des communes. Ses pouvoirs expirent à l'ouverture de la session qui suit tout renouvellement d'une série du Conseil général. Il est rééligible. Une indemnité peut lui être allouée par le Conseil général sur le budget départemental. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de député et de sénateur.

[2]) Im Arrondissement gilt noch das Gesetz vom 10. Mai 1838, Titel II.

Die Vorschriften über die Wählbarkeit zum Arrondissementsrat entsprechen im Ganzen denen, die für den Generalrat gelten, und wir verweisen auf das dort Gesagte. Die Mandatsdauer beträgt wie beim Generalrat 6 Jahre, alle drei Jahre scheidet die Hälfte der Mitglieder aus und wird durch neue ersetzt. Wenn der Rat in gesetzlicher Form konstituiert ist, regelt er selbständig die Reihenfolge seiner Beratungen. Er kann seine Geschäftsordnung bestimmen und Kommissionen zur Prüfung spezieller Angelegenheiten ernennen.

Die Arrondissementsräte haben ordentliche und außerordentliche Tagungen. Sie haben eine ordentliche obligatorische Tagung von 10 Tagen, die in zwei Abschnitte zerfällt. Der erste Tagungsabschnitt geht der Augusttagung des Generalrates voraus, der zweite folgt ihr nach.

Der Arrondissementsrat kann nur beraten, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder anwesend ist. Die Sitzungen sind nicht öffentlich.

b. Zuständigkeit des Arrondissementrats.

Die Befugnisse des Arrondissementrats zerfallen in solche, die ihm als Vertreter der gesetzgebenden Gewalt zustehen, und solche, bei deren Ausübung er als Vertreter der Interessen des Arrondissements handelt.

Als Vertreter der gesetzgebenden Gewalt berät der Arrondissementsrat im ersten Teil der Tagung über die Beschwerden, zu denen das auf das Arrondissement fallende Steuerkontingent Anlaß gibt[1]). Ebenso berät er über die Gesuche der Gemeinden um Herabsetzung ihrer Abgaben; im zweiten Teil der Tagung verteilt der Rat die direkten Abgaben auf die Gemeinden des Arrondissements[2]). Doch ist hierfür seine Entscheidung nicht endgültig, und wenn die Gemeinden eine Herabsetzung ihres Steuerkontingents verlangen, liegt die endgültige Regelung dem Generalrat ob. Die Arrondissementsräte handeln bei der Steuerverteilung selbständig und sind nicht verpflichtet, sich nach den Vorschlägen des Unterpräfekten als des Vertreters der Regierung zu richten, die ihnen zur Orientierung dienen.

Als Vertreter des Arrondissements hat der Rat nur sehr geringe Befugnisse[3]). Obgleich das Arrondissement eine vom Departement getrennte Verwaltung besitzt, ist seine Existenz doch auf das engste von der des Departements abhängig. Dem Arrondissement ist keine Rechtspersönlichkeit verliehen, folglich ist es unfähig zu erwerben und zu veräußern, und es hat kein eigenes Budget. Die Ausgaben, die ihm zugute kommen, gehen auf Rechnung des Departements. Die Unfähigkeit, in Vermögensangelegenheiten selbständig Beschlüsse zu fassen, offenbart die geringe Bedeutung dieser beratenden Versammlung.

In gewissen Fällen soll die Regierung die Meinung des Arrondissementrates einholen. So gibt der Rat sein Gutachten ab über die Änderung der Grenzen des Departements, des Arrondissements und der Gemeinde, über die Wegeverwaltung, über die Abhaltung von Messen und Märkten sowie allgemein über die Angelegenheiten, über die er von der Regierung befragt wird.

Im ganzen sind die Befugnisse des Arrondissementrates so unbedeutend, daß man ernstlich von seiner Mitwirkung an der Verwaltung nicht sprechen

---

[1]) Art. 40, 1838.

[2]) Art. 45, 1838.

[3]) Als persönliche Funktion steht den Mitgliedern des Arrondissementrats das Recht zu, bei den Senatswahlen als Wähler zu fungieren.

kann[1]); seine Tätigkeit ist vielmehr im allgemeinen rein konsultativ, während dem Unterpräfekten weitgehende Rechte eingeräumt sind.

Der Unterpräfekt ist der Vertreter der Zentralgewalt im Arrondissement. Als solcher ist er nicht nur Vermittlungsorgan zwischen Präfekt und Arrondissement, sondern er hat auch persönliche Machtbefugnisse, die ihm vom Gesetzgeber übertragen sind; andere kann ihm der Präfekt delegieren. Dieser pflegt vom Unterpräfekten Berichte über die Verhältnisse im Arrondissement einzufordern. Darum unternimmt der Unterpräfekt jedes Jahr Reisen durch die Gemeinden, um sich an Ort und Stelle zu orientieren. Seine Selbständigkeit in der lokalen Verwaltung wird durch die Existenz des Arrondissementrats kaum eingeschränkt.

c. Bemerkungen de legè ferenda.

Es erscheint selbstverständlich, daß bei einer Reform der Verwaltungsorganisation die Arrondissements, für welche ein ganz unmodernes Gesetz vom Jahre 1838 noch heute maßgebend ist, nicht zu vergessen sein werden. Behält man sie als Verwaltungsbezirk bei, — es bestehen Bestrebungen, sie abzuschaffen —, so muß man ihnen vor allem die Rechtspersönlichkeit verleihen. Um existenzfähig zu sein, müssen sie ihre eigenen Gebäude und die Mittel zu ihrem Unterhalt haben. Ob ihnen zu diesem Zweck ein eigenes Budget zugestanden werden muß, erscheint uns zweifelhaft. Auf alle Fälle müssen sie aber neue Befugnisse erhalten und ihre Rechte dürfen nicht wie bisher auf untergeordnete Angelegenheiten und platonische Wünsche an die Adresse des Unterpräfekten beschränkt bleiben. Es wäre vielleicht ganz zweckmäßig, auch im Arrondissement nach dem Vorbilde einer verbesserten Departementskommission aus den Reihen des Arrondissementrates eine ständige Kommission zu bilden, die an der Verwaltung des Arrondissements aktiv teilnehmen würde. Darüber, ob der Unterpräfekt als Exekutivorgan beizubehalten sei, sind die Meinungen geteilt. In der Literatur[2]), sowie in den Kammern ist schon mehr als einmal ihre Abschaffung votiert worden. Sie müßten dann jedenfalls durch einen vom Arrondissementsrat gewählten Beamten ersetzt werden. Denn einer Kollektivbehörde, wie sie die Arrondissementskommission darstellen würde, die Exekutive zu übertragen, erscheint uns unratsam.

D'Avenel, ein sonst warmer Fürsprecher der Dezentralisation, verlangt merkwürdigerweise in seiner „Réforme administrative", daß die Befugnisse der Unterpräfekten zu erweitern seien[3]), und plädiert damit stillschweigend für ihre Beibehaltung.

---

[1]) Es ist interessant, hier einen Wunsch zu erwähnen, den der Generalrat des Departements Meurthe et Moselle in Beziehung auf die Arrondissementsräte geäußert hat, und der deren Ohnmacht recht erkennen läßt:

(Délibération du Conseil général, séance du 25 avril 1911, S. 37.) Le conseil général émet le vœu:

Que les attributions des Conseils d'arrondissement soient étendus par une loi, cette extension devant porter plus particulièrement sur les questions qui intéressent l'agriculture et qui sont généralement familières aux membres de ces assemblées.

Que les Conseils d'arrondissement soient purement et simplement supprimés, si leurs attributions doivent être maintenues dans leurs limites actuelles.

[2]) Dessaint, Décentralisation administrative et sociale, S. 18.

[3]) D'Avenel, Réforme administrative, p. 62: Donnons à nos sous-préfets qui ne peuvent rien et à nos conseils d'arrondissement qui ne font rien de vastes attributions.

Wir glauben, die Beibehaltung der Unterpräfekten als überflüssige Belastung des den Beamten gewidmeten Budgetkontingents ansprechen zu müssen. Wir sind der Meinung, daß die wenigen Rechte, die man ihnen als Kontrollorgan des Arrondissements belassen müßte, vom Präfekten ausgeübt werden könnten. Denn dieser würde nach Einführung der angestrebten Reform im Departement nur noch Kontrollorgan des Staates, nicht mehr Verwalter des Departements sein; und diese Entlastung in seiner Tätigkeit würde ihm die Möglichkeit geben, die wenigen Funktionen des Unterpräfekten zu übernehmen, soweit dieser die Zentralbehörde im Arrondissement vertritt.

Sechstes Kapitel.

Das Munizipalgesetz vom 5. April 1884.

Kurzer Rückblick auf die Kommunalverfassungen des 19. Jahrhunderts.

Was die Kommunalverwaltung anbelangt, so finden wir die ersten freiheitlichen Regungen seit der Verfassung vom Jahre VIII im Gesetz vom 23. März 1831. Der Munizipalrat sollte nunmehr wieder durch die Gemeindebürger gewählt werden, doch war das Wahlrecht von einem bestimmten Steuerminimum abhängig.

Damit war immerhin ein kleiner Fortschritt gemacht, und es galt nunmehr, die Befugnisse des Munizipalrats und des Maire festzusetzen. Dies geschah im Gesetz vom 18. Juli 1837.

Der Munizipalrat hat nach diesem ein Beschlußrecht über kommunale Interessen. Doch regelt weder er noch der Maire endgültig eine kommunale Angelegenheit. Beide Organe sind vielmehr der Kontrolle der höheren Behörde unterworfen. Nur wenige Angelegenheiten, so die kurzfristigen Miet- und Pachtverträge, die Verteilung der Gemeindeweiden und Gemeindefrüchte regelt der Munizipalrat selbständig. Sonst werden seine Beschlüsse erst vollstreckbar, wenn der Präfekt sie ausdrücklich genehmigt hat. Zu dieser weitaus größeren Gruppe gehören u. a. das Budget, die Oktrois, Grundbesitzerwerb, Wegebau etc.[1]).

Nicht weniger abhängig vom Präfekten ist das exekutive Organ der Gemeinde, der Maire. Dieser ist einerseits als Delegierter der Zentralgewalt mit der Ausübung der Ortspolizei beauftragt. Zu diesem Zwecke kann er Verordnungen erlassen, welche die Umstände erfordern. Aber der Präfekt kann nach Belieben deren Ausführung aufschieben oder sie für nichtig erklären[2]).

Auch in seiner Tätigkeit als Organ der Gemeinde untersteht der Maire der Kontrolle der höheren Behörde und auch in dieser Eigenschaft sind seine Befugnisse sehr beschränkt.

Die Konstitution von 1848 brachte einen weiteren Fortschritt. Nicht nur sollten fortan die Munizipalräte (ebenso wie die Generalräte) aus allgemeiner direkter Wahl hervorgehen, sondern Maire und Adjoints sollten gewählt werden, und zwar vom Munizipalrat. Aber an dieser letzteren Be-

[1]) Vgl. Näheres bei Rudloff a. a. O. S. 226.

[2]) Art. 11 d. Ges. von 1837: Le maire prend des arrêtés à l'effet: 1°. D'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité. . . . . .

Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution.

stimmung wurden bald so einschneidende Änderungen vorgenommen, daß sie ihre Bedeutung verlor.

Die folgende Periode, in die wir eintreten, ist die letzte, die uns von der heutigen Kommunalgesetzgebung trennt. Sie steht unter dem Zeichen ziemlich unbeschränkter Herrschaft der Zentralgewalt über die Gemeinden. Der Artikel 57 des Gesetzes vom 14. Februar 1852 beweist unsere Behauptung. In diesem heißt es: „Ein Gesetz wird die Organisation der Gemeinden festlegen. Die Maires werden (wie vor 1848) von der Zentralgewalt ernannt und können außerhalb des Munizipalrats (d. h. nicht notwendigerweise aus der Zahl seiner Mitglieder) ernannt werden."

Das Gesetz vom 24. Juli 1867 erweiterte zwar die Zahl der Angelegenheiten, über welche der Munizipalrat selbständig beschließen durfte, hauptsächlich für die Verwaltung des kommunalen Grundbesitzes. Aber wenn über diese Angelegenheiten Maire und Munizipalrat verschiedener Meinung sind, liegt die endgültige Entscheidung bei dem Präfekten. Da die Maires von der Zentralgewalt ernannt werden, und infolgedessen völlig von ihr abhängig sind, kann der Präfekt sich unschwer Gelegenheit verschaffen, in die inneren Fragen der Gemeinden einzugreifen und deren Selbständigkeit zu beschränken.

Nach verschiedenen sich widersprechenden Gesetzen entschloß sich die französische Regierung endlich, nachdem sie im Jahre 1871 den Departements eine gewisse Selbstverwaltung bewilligt hatte, die Gemeindeverwaltung neu zu regeln durch Gesetz vom 5. April 1884, das wir zum Gegenstand der folgenden Betrachtung machen.

Organisation der Verwaltung.

§ 1. Der Munizipalrat.

Das Corps municipal der Gemeinde besteht aus dem Munizipalrat, dem Maire und einem oder mehreren Adjoints[1]). Die bisherigen Gemeinden bleiben bestehen und das Gesetz gibt allen, Land- und Stadtgemeinden[2]), dieselben Rechte, ohne Rücksicht auf ihre Bedeutung.

a. Organisation des Munizipalrats.

Das nach den Absichten des Gesetzgebers wichtigste Organ der Gemeinde ist der Munizipalrat. Dieser setzt sich zusammen aus 10—36 Mitgliedern, je nach der Einwohnerzahl der betreffenden Gemeinde[3]). Die Abgeordneten des Munizipalrats werden durch allgemeine direkte Wahl[4]) gewählt. Wählbar sind alle 25 Jahre alten Bürger der Gemeinde, soweit sie nicht durch Gesetz ausgeschlossen sind. Ausgeschlossen sind Personen, welche die bürgerlichen Ehrenrechte verloren haben, Unterstützte und Dienstboten[5]). Außerdem darf

[1]) Art. 1, Ges. v. 10. April 1884.

[2]) Es gibt augenblicklich in Frankreich ca. 36175 Gemeinden von sehr verschiedener Größe: die größte ist Arles mit einem Gebiete von 103000 ha, die kleinste Castelmoron (Gironde) mit 4 ha.

[3]) Art. 10, Ges. v. 1884.

[4]) Art. 14, 1884: Les conseillers municipaux sont élus par le suffrage direct universel.

[5]) Art. 32, ibidem.

niemand gleichzeitig Munizipalrat in mehreren Gemeinden sein[1]). Die Wahl der Abgeordneten erfolgt auf 4 Jahre[2]).

Die Tagungen der Munizipalräte sind ordentliche oder außerordentliche. Die ordentlichen Tagungen finden viermal jährlich statt, im Februar, Mai, August und November[3]). Jede Tagung dauert höchstens 15 Tage, doch kann die Tagungszeit durch den Präfekten verlängert werden. Außerordentliche Tagungen können stattfinden auf Befehl des Präfekten, auf Initiative des Maire oder der Majorität der Ratsmitglieder[4]).

Die Sitzungen finden statt unter Vorsitz des Maire, in dessen Abwesenheit unter Vorsitz eines Adjoint[5]). Für diejenigen Sitzungen, in welchen der Maire dem Munizipalrat über seine Verwaltung Rechenschaft ablegt, wird ein besonderer Präsident gewählt.

Der Rat ist berufen, über die Angelegenheiten zu beraten, die ihm vom Maire unterbreitet oder durch Initiative seiner Mitglieder vor ihn gebracht werden. Die Beschlüsse erfolgen mit absoluter Majorität. Im Falle der Stimmengleichheit gibt die Stimme des Präsidenten den Ausschlag[6]). Der Munizipalrat kann aus seinen Mitgliedern Kommissionen bilden, die auch außerhalb seiner Tagungszeit in Tätigkeit bleiben[7]).

b. Zuständigkeit des Munizipalrats.

Wir kommen nunmehr zum wichtigsten Teil der kommunalen Selbstverwaltung, der Zuständigkeit des Munizipalrats.

Vor allem wird diesem nunmehr endgültig das Recht eingeräumt, aus der Zahl seiner Mitglieder den Maire und die Adjoints zu wählen. Aber zu einer wirksamen Dezentralisation ist nicht nur erforderlich, daß das Exekutivorgan der Gemeinde durch Wahl bestimmt wird, sondern auch ihrem beschließenden Organ muß eine gewisse Selbständigkeit gegeben werden. Während in den früheren Kommunalgesetzen der Grundsatz herrschte, daß die Beschlüsse des Munizipalrats erst vollstreckbar würden, nachdem die Behörde sie genehmigt hat, und diese Regel nur wenige Ausnahmen zuließ, sind diese Ausnahmen im Gesetz von 1884 zur Regel geworden. Verheißungsvoll kündet der Artikel 61 diesen Grundsatz in folgenden Worten aus: Le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune[8]),

[1]) Art. 35, ibidem.

[2]) Art. 41, ibidem.

[3]) Art. 46, 1884.

[4]) Art. 47, ibidem.

[5]) Art. 52, ibidem: Le maire, et à défaut celui qui le remplace, préside le conseil municipal . . . . .

[6]) Art. 51, ibidem.

[7]) Von diesem Recht pflegen die Munizipalräte ausgiebigen Gebrauch zu machen. So finden wir insbesondere Finanzkommissionen, Kommissionen für die öffentlichen Arbeiten, den Wegebau, die öffentliche Wohlfahrtspflege, das Schulwesen usw. Der Bericht der Stadt Nancy z. B. weist 24 Kommissionen auf.

[8]) Motive zu diesem Artikel (Berichterstatter M. Jozon). s. Morgand: La loi municipale 1885, p. 325. Jusqu'ici les communes ou plutôt les conseils municipaux, organes des communes, n'ont eu à proprement parler qu'un pouvoir consultatif puisque l'autorité préfectorale reste toujours maîtresse d'arrêter les effets de leurs délibérations. Il est vrai que, tandis que certaines de ces délibérations doivent être approuvées expressivement, d'autres, celles

d. h. der Munizipalrat ist befugt, selbständig über die Angelegenheiten der Gemeinde zu entscheiden, seine Beschlüsse haben Gesetzeskraft. Allerdings bestimmt der Artikel 68 am Ende, daß auch diese an sich definitiven Beschlüsse des Munizipalrats erst einen Monat, nachdem sie der zuständigen Präfektur oder Unterpräfektur zugegangen sind, vollstreckbar werden. Diese Verzögerung der Vollstreckung scheint durch nichts erklärlich oder gar begründet.

Rekapitulieren wir kurz, wie die Kommunen allmählich das Recht erlangt haben, definitive Beschlüsse zu fassen. Das Gesetz von 1838 verleiht dem Munizipalrat gewisse Befugnisse, aber seine Beschlüsse sind nur vollstreckbar nach vorheriger Genehmigung des Präfekten, abgesehen von wenigen Ausnahmen. Im Jahre 1867 haben die Ausnahmen an Zahl zugenommen, im Gesetz 1884 sind sie zur Regel geworden.

Nichtig von Rechts wegen sind nunmehr Beschlüsse eines Munizipalrats nur in drei Fällen[1]):

1. Wenn sie einen Gegenstand betreffen, der nicht zur Zuständigkeit der kommunalen Versammlung gehört, oder
2. außerhalb einer gesetzlich erlaubten Tagung gefaßt sind, oder
3. wenn sie gegen ein Gesetz oder eine Verordnung verstoßen.

Der Nichtigkeitserklärung unterworfen (annulables) sind diejenigen Beschlüsse, bei deren Zustandekommen Ratsmitglieder mitgewirkt haben, die an den dem Beschluß zugrunde liegenden Angelegenheiten perönlich interessiert sind[2]). Nichtigkeit von Rechts wegen sowie Nichtigkeitserklärung werden vom Präfekten verfügt. Daß der Gesetzgeber ungesetzliche Beschlüsse nicht zulassen kann, erscheint einleuchtend. Nur wäre es angebracht, die Entscheidung über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit eines Beschlusses dem Conseil d'Etat zu übertragen.

Wenn wir dagegen die Ausnahmen vom Prinzip des Artikels 61 betrachten, die der Artikel 68 in nicht weniger als 13 Paragraphen aufzählt, so werden wir finden, daß durch sie die Bedeutung des Artikels 61 beträchtlich vermindert, um nicht zu sagen illusorisch wird. Denn diese Ausnahmen unterwerfen wichtige Beschlüsse des Munizipalrats über rein kommunale Angelegenheiten der Genehmigung des Präfekten[3]) und beschränken so in bedenklicher Weise die Selbständigkeit der kommunalen Versammlung. Diese Tatsache wird u. E. kaum gemildert durch den Artikel 69 Abs. 3, der

---

qui ont pour objet des mesures d'administration pure ou de peu d'importance deviennent exécutoires par cela seul que le préfet ne les a pas annulées dans un certain délai. Dans la pratique, il est rare, presque exceptionnel aujourdhui, que le préfet s'oppose à l'exécution de ces dernières délibérations. Mais cette pratique ne constitue qu'une tolérance, elle ne constitue pas un droit pour les communes. Elle constitue dans tous les cas des retards et des complications aussi gênantes qu'inutiles. La loi que nous proposons donne satisfaction aux réclamations depuis longtemps élevées contre ce système. Elle pose en principal que les conseils municipaux ont un pouvoir de décision propre et que leur délibérations sont en conséquence et en règle générale exécutoires par elles-mêmes et dès qu'elles ont été prises.

[1]) Art. 63, 1884.

[2]) Art. 64, ibidem.

[3]) Abgesehen von wenigen Ausnahmen, wo die Genehmigung durch den Generalrat, die Departementskommission oder durch ein Gesetz erfolgen muß.

den Munizipalrat ermächtigt, sich beim Minister zu beschweren, wenn der Präfekt die Genehmigung verweigert.

Wir erörtern nur die wichtigsten der im Art. 69 angeführten Ausnahmen, die sich unter folgende Kategorien gruppieren lassen:

1. Verwaltung des Kommunalguts (§ 1—6),
2. Wegebau (§ 7),
3. Finanzangelegenheiten (§ 8—12),
4. Abhaltung von Messen und Märkten (§ 13).

Was z. B. den Erwerb und die Veräußerung des kommunalen Eigentums, sowie die langfristigen Pachtverträge betrifft, so sind dies Maßnahmen, die der Munizipalrat nur mit der Genehmigung des Präfekten treffen kann, während dem Generalrat im Departement für dieselben Angelegenheiten völlige Verfügungsfreiheit belassen ist[1]). Noch weniger verständlich erscheint es, wenn der Gesetzgeber für den kommunalen Straßenbau, sowie die Abhaltung von Messen und Märkten, vor der Vollstreckung der Beschlüsse die Genehmigung des Präfekten erfordert. Schon in diesen Vorschriften, ganz abgesehen von der Einschränkung des Budgetrechts, das wir später erörtern, zeigt sich recht deutlich, wie unvollkommen die vom Kommunalgesetz geschaffene Selbstverwaltung ist, und die Einmischung der Zentralgewalt in diese rein lokale Angelegenheit läßt sich um so weniger rechtfertigen, als das Departementsgesetz dem Generalrat für dieselben Angelegenheiten weit mehr Freiheiten eingeräumt hat. Dabei berühren sich im Departement staatliche und lokale Interessen doch sicherlich mehr als in der Gemeinde.

Freilich fehlt es auch nicht an Meinungen, die diese Bevormundung der kommunalen Verwaltungskörper befürworten. Hier ist vor allem Dupont-White zu nennen, der in seiner „Zentralisation“ in so geistreicher Weise gegen die Verleihung lokaler Freiheiten an die Gemeinden plädiert, daß man leicht in Versuchung kommt, wie er, die Dezentralisationsbestrebungen als staatsgefährlich und ihre Verwirklichung als staatsvernichtend zu betrachten. Soll man, so fragt er[2]), den Gemeinden in der Verwaltung ihres Eigentums und der Verwendung der Steuereinnahmen Selbständigkeit belassen? und ohne Zögern antwortet er mit einem kategorischen „Nein“. Seine Meinung begründet und verteidigt er in sehr interessanter Weise. Es gibt keine Maßnahmen, so sagt er etwa, die eine Mehrheit von Personen betreffen und dabei von allen Beteiligten gebilligt werden. Wollte man einer Mehrheit von Interessenten das Recht einräumen, ihre Meinung zur Ausführung zu bringen, so wäre das eine Benachteiligung, ja Vergewaltigung der Minderheit, die durch nichts gerechtfertigt sei. Den Einwand, daß doch auch in der gesetzgebenden Versammlung die Majorität ausschlaggebend sei, weist er mit den Worten zurück: „Dans les assemblées politiques, la majorité est souveraine, parce que à cette hauteur il ne peut y avoir d'autres souverains. Où les prendre, où les chercher ailleurs[3])?“ Und an einer anderen Stelle schildert er in so furchtbaren Farben die Anarchie, die die notwendige Begleiterscheinung lokaler Autonomie sein werde, daß man wirklich keine Lust mehr verspürt, unter dem Regime einer freiheitlichen Stadtverfassung zu leben[4]).

[1]) Art. 68 § 1—7 1884. Vergl. dazu Art. 46 1871, § 1—4 und § 6—8.
[2]) Dupont-White, l. c. S. 30.
[3]) Dupont-White, l. c. S. 31.
[4]) Dupont-White, l. c. S. 10.

Auch unter unseren Zeitgenossen finden wir entschiedene Gegner der Dezentralisation. So behauptet z. B. der bekannte Akademiker Faguet[1]), daß Demokratie und Zentralisation begrifflich so unzertrennbar seien, daß die Demokratie ohne Zentralisation gar nicht bestehen könne. Höchstens in einer Gemeinde, die sich von ihren Notabeln verwalten ließe, sei die Möglichkeit und die Garantie einer weisen, d. h. die allgemeinen Interessen der Nation berücksichtigenden Verwaltung gegeben. Da aber in der Demokratie die Gemeindebürger auf Grund des allgemeinen Stimmrechts die Verwaltung ihrer Kommune kaum ihren Notabeln, sondern vielmehr einem demokratisch zusammengesetzten Verwaltungsorgan übertragen würden, so könne man diesem nur die Initiative und vorläufige Beschlußfassung anvertrauen, während die endgültige Entscheidung bei der Zentralregierung liegen müsse.

Diesen Ansichten können wir uns nicht anschließen. Wenn man die Bürger ernstlich an der Verwaltung ihrer Kommune interessieren will, so darf man sie nicht wie Unmündige behandeln, die immer in der Furcht schweben, ihre Maßnahmen durch den Vormund abgeändert oder gar vernichtet zu sehen.

c. Das Kommunalbudget.

Das wichtigste Beschlußrecht des Munizipalrats, das der Genehmigung des Präfekten, wenn die Budgeteinnahmen mehr als 3 Millionen Francs betragen, der Genehmigung des Präsidenten der Republik unterliegt, ist das Budget.

Le budget de chaque commune est proposé par le maire, voté par le Conseil municipal et réglé par le préfet, heißt es im Art. 145 des Kommunalgesetzes. Obgleich aber die Behörde, sofern die obligatorischen Ausgaben genügend berücksichtigt sind und keine ungesetzliche Verwendung der einzelnen Kredite stattfindet, keine Änderung an den fakultativen Ausgaben treffen kann, hat der Munizipalrat weniger Einfluß auf die Gestaltung des Budgets als der Generalrat, wie folgende Untersuchung zeigen wird.

Wir beschäftigen uns hier nur mit dem budget primitif. Das Kommunalbudget zerfällt wie das des Departements in das budget ordinaire und das budget extraordinaire[2]). Ebenso wie im Departement enthält das ordentliche Budget die dauernden periodisch wiederkehrenden Einnahmen und Ausgaben, während das außerordentliche den nicht regelmäßigen Einnahmen und Ausgaben vorbehalten ist. Die Einnahmen zerfallen in obligatorische und fakultative.

Die Gemeinde hat mehr Einnahmen[3]) aus Steuern als das Departement. In erster Linie darf sie wie das Departement Zuschläge zu den vier direkten Staatssteuern erheben. Das Maximum der ordentlichen Zuschläge wird durch Gesetz bestimmt, während die Höhe der außerordentlichen Zuschläge, die die Gemeinden von ihren Bürgern erheben dürfen, von den Generalräten festgesetzt wird; doch sind diese an das vom jährlichen Finanzgesetz fixierte Maximum gebunden[4]).

---

[1]) Faguet, Politiques et moralistes du 19ème siècle p. 103.

[2]) Art. 132, 1884: Le budget communal se divise en budget ordinaire et en budget extraordinaire.

[3]) Die ordentlichen Einnahmen sämtlicher Gemeinden Frankreichs mit Ausnahme von Paris belaufen sich auf ca. 500 Millionen Francs.

[4]) Art. 42, Ges. von 1871.

Die ordentlichen Zuschläge ohne besondere Bestimmung lasten teils auf der Grund- und Mobiliarsteuer, teils nur auf der Gewerbesteuer[1]). Die speziellen ordentlichen Zuschläge für den Wegebau und die Besoldung gewisser Gemeindebeamter werden zu den vier direkten Steuern erhoben[2]). Ferner darf die Gemeinde eine Hundesteuer, Pflastersteuer, Straßenreinigungssteuer usw. erheben. Für die Festsetzung dieser direkten Kommunalsteuern ist dem Munizipalrat ziemliche Selbständigkeit überlassen[3]). Aber für die Festsetzung des Betrages der indirekten Steuern, insbesondere der Oktrois, bedarf der Munizipalrat der vorherigen Genehmigung des Präsidenten der Republik[4]), ebenso für die Erhöhung derselben auf länger als fünf Jahre. Hat die Gemeinde einmal auf dem gesetzlich vorgeschriebenen Wege das Recht erlangt, Oktrois zu erheben, und ist der Tarif derselben festgesetzt, so ist für die Abschaffung oder Ermäßigung derselben nur die Genehmigung des Präfekten nötig[5]), während eine Erhöhung derselben auf weniger als fünf Jahre vom Munizipalrat selbständig beschlossen werden kann[6]).

Die eventuellen Einnahmen des ordentlichen Kommunalbudgets sind mannigfältiger Natur. Allgemein gehören hierzu die regelmäßig wiederkehrenden Einnahmen sowie die Erträge der gesetzlich zugelassenen Steuern und Taxen[7]).

Die Einnahmen des außerordentlichen Budgets bestehen aus den außerordentlichen Zuschlägen[8]), den Erträgen aus veräußertem Kommunalgut, aus Schenkungen und Vermächtnissen, aus Oktrois, die für außerordentliche Ausgaben bestimmt sind, und sonstigen zufälligen Einnahmen[9]). Die außerordentlichen Zuschläge, die, ohne das vom Generalrat fixierte Maximum zu

---

[1]) Nancy 1911: 5 + 8 = 13 centimes.

[2]) Nancy 1911: 3 + 2 = 5 centimes. Im ganzen an ordentlichen Zuschlägen: 18 centimes.

[3]) Eine Ausnahme bilden nur die Zuschläge wegen ungenügender Einnahmen zur Bestreitung obligatorischer Ausgaben. Diese bedürfen der Genehmigung des Präfekten (art. 133 N° 14 Abs. 2, 1884).

[4]) Art. 137, 1884: L'établissement des taxes d'octroi votées par les conseils municipaux, ainsi que les règlements relatifs à leur perception sont autorisés par des décrets du Président de la République rendus en Conseil d'Etat, après avis du Conseil général ou de la Commission départementale dans l'intervalle des sessions.

[5]) Art. 138, 1884.

[6]) Art. 139, 1884.

[7]) Art. 133, N°14 1884: Les recettes du budget ordinaire se composent ... généralement du produit des contributions, taxes et droits dont la perception est autorisée par les lois dans l'interêt des communes, et de toutes les ressources annuelles et parmanentes.

[8]) Zur Veranschaulichung die außerordentlichen Zuschläge der Stadt Nancy für das Rechnungsjahr 1911:

1°. Produit de 20 cent. additionnels au principal des contributions directes pour la conversion de la dette municipale, la construction d'un hôpital etc. 2°. Produit de 10 cent. additionnels au principal des mêmes contributions pour la construction et reconstruction d'écoles. 3°. Produit de 1,8 cent. additionnels au principal des mêmes contributions pour les travaux scolaires etc. 4°. Produit de 10 cent. aux mêmes contributions pour l'abaissement du radier du canal .... et l'agrandissement du canal d'eau de Moselle.

[9]) Art. 134, 1884: les recettes du budget extraordinaire se composent .... 8°. et de toutes autres recettes accidentelles.

überschreiten, höher als 5 cts. sind und auf mehr als 5 Jahre hinaus beschlossen werden, bedürfen der Genehmigung des Präfekten[1]), ebenso langfristige Anleihen, Zuschläge und Abgaben, die das vom Generalrat bestimmte Maximum überschreiten[2]), und Anleihen, die mittels dieser Abgaben getilgt werden sollen, müssen vom Präsidenten der Republik genehmigt werden.

Sind schon für die Bestimmung der Einnahmen dem Munizipalrat enge Grenzen gezogen, so ist ihm für die Bestreitung der Ausgaben noch geringere Selbständigkeit überlassen. Die obligatorischen Ausgaben, die das Gesetz in nicht weniger als 20 Paragraphen aufzählt, betreffen fast alle kommunalen Angelegenheiten, und so ist es mehr der Gesetzgeber als der Munizipalrat, der über die Gelder der Kommune verfügt[3]). Es wäre müßig, die obligatorischen Ausgaben erschöpfend aufzuzählen. Unbegreiflich erscheint es jedenfalls, weshalb den Gemeinden auch hierfür weniger Selbstbestimmung eingeräumt ist als den Departements. Sprechen für die Begrenzung der Selbständigkeit des Departements wichtige staatliche Interessen, so wird man für die Gemeinden u. E. vergebens nach Gründen suchen, die eine so weitgehende Bevormundung dieser Körperschaften rechtfertigen.

Die außerordentlichen Ausgaben werden mit den außerordentlichen Einnahmen und den Überschüssen des ordentlichen Budgets bestritten.

Neben diesen Beschlußrechten hat auch der Munizipalrat ähnlich wie der Generalrat das Recht, Meinungen und Wünsche zu äußern[4]). In gewissen Fällen muß die Regierung bei Gefahr der Ungültigkeit ihrer Beschlüsse den Munizipalrat zur Meinungsäußerung auffordern, so insbesondere über die Verwaltung staatlicher Anstalten in der Gemeinde, unter denen diejenigen besonders zu nennen sind, die der öffentlichen Wohlfahrtspflege zu dienen bestimmt sind[5]).

Die Wünsche des Munizipalrates dürfen nur kommunale Angelegenheiten betreffen; politische Wünsche sind ausgeschlossen[6]).

Sehr richtig bemerkt Dupont-Withe, daß die Gemeinden fast keine Maßnahme beschließen, ohne damit gleichzeitig Ausgaben auf sich zu laden und Steuern zu ihrer Deckung festsetzen zu müssen[7]). Aber die Folgerung, die er aus dieser Tatsache schließt, erscheint uns verfehlt. Er meint nämlich, daß, wenn alle Bürger verpflichtet sind, eine Taxe zu zahlen, sie nicht zu dulden brauchen, daß eine Mehrheit von ihnen über die Verwendung dieser Taxe beschließt. Dabei übersieht Dupont-Withe ganz, daß eine Mehrheit von Bürgern doch mindestens ebensogut die Interessen der ganzen Gemeinde wahrnehmen wird, als die Zentralgewalt es durch ihr Vermittlungsorgan, den Präfekten, tun würde.

Aber Dupont-Withe führt noch ein anderes Argument gegen die Budgetfreiheit der Gemeinde ins Feld. Einerseits befürchtet er, daß die Kommunen

[1]) Art. 142, 1884.
[2]) Art. 143, 1884.
[3]) Art. 136, 1884.
[4]) Art. 61, ibidem: Le conseil municipal donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par le gouvernement.
Il émet des voeux sur tous les objets d'interêt local.
[5]) Art. 70, ibidem.
[6]) Art. 72, ibidem.
[7]) Dupont-Withe l. c. S. 33.

sich in Schulden stürzen würden, wenn sie nicht mehr die strenge Kontrolle der Zentralgewalt zu gewärtigen hätten. Auch bestehe die Gefahr, daß der Munizipalrat bei der Steuerverteilung ungerecht verfahren, gewisse Klassen bevorzugen und so die Minderheit mit zu starken Steuerlasten bedrücken könne. Ja, er geht in seinem Zentralisationsfanatismus so weit, zu erklären, die Kommunen könnten eines schönen Tages ihren Beitrag zur Erhaltung der städtischen Krankenhäuser und Schulen, den Lehrern die Besoldung verweigern, wenn solche Mißbräuche nicht gerade durch die obligatorischen Ausgaben, wie wir sie heute im Gesetze finden, ausgeschlossen würden[1]).

Auch Faguet fordert aus ähnlichen Gründen, das Budgetrecht der Gemeinden nicht zu erweitern[2]).

Diesen Ansichten können wir uns nicht anschließen. Wir behaupten keineswegs, daß die Gemeinden das Recht erhalten sollen, selbständig große Anleihen aufzunehmen, ohne daß der Staat im Notfalle sein Veto einlegen könne. Aber der Munizipalrat muß die Möglichkeit erhalten, selbständig die kommunalen Interessen wahrnehmen zu können, und dazu muß er auch, abgesehen von gewissen Ausnahmen, die Einnahmen der Gemeinde fixieren und über ihre Ausgaben verfügen dürfen.

Ob bei einer Neuregelung des Budgetrechts in diesem Sinne die Gemeinden von 500 Einwohnern ebenso zu berücksichtigen sein werden wie diejenigen, die 100 000 Einwohner und mehr zählen, erscheint fraglich. Überhaupt scheint es ein großer Mangel des Gesetzes zu sein, daß die Gemeinden ohne Rücksicht auf ihre Einwohnerzahl die gleichen Rechte und Pflichten haben. Natürlich ist solche einheitliche Regelung einfacher, aber damit ist nicht gesagt, daß sie auch zweckmäßiger ist. Eine kleine Gemeinde von 500 und oft weniger Einwohnern wird meist kaum die notwendigen Kosten zum Unterhalt einer Schule oder zu anderen Gemeindeanstalten aufbringen können.

Diesem Übelstande scheint der Gesetzgeber durch das Gesetz über die Kommunensyndikate vom 22. März 1890 abhelfen zu wollen. Er bezeichnet es als Titel VIII des Gesetzes von 1884. Dort ist folgendes bestimmt: Wenn die Munizipalräte zweier oder mehrerer Kommunen desselben oder benachbarter Departements den Wunsch äußern, ihre Gemeinden zur Ausführung einer Maßnahme von interkommunalem Interesse zu vereinigen und die hierzu nötigen Geldmittel zur Verfügung stellen, so kann die Regierung durch Staatsratsdekret die Schaffung einer Gemeindevereinigung genehmigen, die dann die Bezeichnung Gemeindesyndikat annimmt[3]). Solch ein Syndikat ist eine juristische Person[4]), kann also besitzen, erwerben und veräußern, und so können mehrere Gemeinden z. B. gemeinsame Kranken- und Waisenhäuser, Irrenanstalten etc. errichten. Das Syndikat wird von einem Komitee verwaltet, dessen Mitglieder von den beteiligten Munizipalräten gewählt werden,

[1]) idem, S. 229.

[2]) Faguet l. c. S. 102: L'argent des communes, l'argent des provinces, c'est le trésor de guerre, qu'il ne faut pas qu'elles épuisent, ou dissipent ou compromettent. Mais pourquoi les supposer prodigues? — Elles ne le sont pas; elles dépensent à mesure de leurs ressources; mais elles ne songent, elles ne peuvent songer qu'à leurs ressources et à leurs besoins. L'Etat seul est l'Etat et peut songer aux besoins généraux . . . . .

[3]) Art. 170, der Novelle.

[4]) Art. 171, der Novelle.

und zwar ist jeder Munizipalrat durch zwei Abgeordnete vertreten (Art. 178 der Novelle). Was die Vollstreckbarkeit der Komiteebeschlüsse anbetrifft, so unterliegen sie den Bestimmungen des Gesetzes von 1884 (Art. 174, eodem).

§ 2. Das Exekutivorgan in der Gemeinde.

Es besteht:

1. Aus einem administrativen Beamten, dem Maire,
2. aus einem oder mehreren Gehilfen, den Adjoints,
3. aus unteren Beamten.

Maire und Adjoints unterliegen denselben Organisationsregeln. Die Adjoints haben keine eigenen Machtbefugnisse; ihre einzigen gesetzlichen Rechte sind die Vertretung des Maire während seiner Abwesenheit[1]) und die Ausübung derjenigen Funktionen des Maire, die dieser ihnen aus freien Stücken delegiert[2]). Allerdings üben die Adjoints in größeren Gemeinden dauernd derartige ihnen vom Maire übertragene Funktionen aus. Außerdem pflegt der Maire bei wichtigeren Maßnahmen, für welche er die Verantwortung trägt, die Adjoints zu Rate zu ziehen[3]). Er bildet dann gemeinsam mit ihnen das sogenannte Munizipalbureau.

Der Maire und die Adjoints werden vom Munizipalrat gewählt und gehen aus seinen Mitgliedern hervor[4]). Es gibt stets nur einen Maire in der Gemeinde, während die Zahl der Adjoints von deren Größe und Bedeutung abhängt. Zu einem gültigen Wahlakt muß der Munizipalrat vollzählig sein. Im Prinzip ist jedes Mitglied des Munizipalrats wählbar zum Maire oder Adjoint. Die Wahl erfolgt in geheimer Abstimmung mit absoluter Majorität. Nur wenige Personen, Generalsteuereinnehmer, Post- und Telegraphenbeamte, Beamte der Finanzverwaltung etc. sind wegen ihres Amtes von der Wahl ausgeschlossen[5]). Die Sitzung, in der die Wahl erfolgt, steht unter Leitung des ältesten Ratsmitglieds. Die Wahl gilt für die Dauer der Funktionen desjenigen Munizipalrats, der sie vorgenommen hat, d. h. in der Regel für 4 Jahre.

Das Amt des Maire erlischt durch Beendigung der Funktionen des Munizipalrats, der ihn gewählt hat, durch Absetzung oder Suspendierung, Demission, Annullierung der Wahl und natürlich durch seinen Tod; dasselbe gilt für die Adjoints. Das Amt des Maire und der Adjoints ist ein unbesoldetes Ehrenamt[6]). Doch kann der Munizipalrat dem Maire zu Repräsentationszwecken eine Entschädigung bewilligen.

Der Maire hat Machtbefugnisse in Ansehung einer doppelten Eigenschaft, da er gleichzeitig Vertreter des Staates und Organ der Gemeinde ist. Es

---

[1]) Art. 84, Ges. v. 1884.

[2]) Art. 82, ibidem: Le maire est seul chargé de l'administration; mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou à plusieurs de ses adjoints.

[3]) Morgand, Loi municipale, Bd. 1, p. 424: Le maire est seul chargé de l'administration; ses adjoints sont ses collaborateurs mais ne sont pas membres d'une administration collective. Sans doute, il arrivera souvent qu'avant de prendre une décision importante, le maire fera appel au conseils de ses adjoints, mais ce concert officieux ne doit pas être mentionné dans les actes que le maire signe sous sa seule responsabilité.

[4]) Art. 76, Ges. v. 1884.

[5]) Art. 80, 1884.

[6]) Art. 74, ibidem: Les fonctions des maires, adjoints, conseillers municipaux sont gratuites.

liegt nicht in unserer Aufgabe, uns mit dem Maire als Vertreter des Staates zu beschäftigen. Es genügt, darauf hinzuweisen, daß er als solcher mit der Veröffentlichung und Ausführung der Gesetze und mit der Vornahme allgemeiner Sicherheitsmaßregeln beauftragt ist. Außerdem stehen ihm eine Reihe von Rechten zu, wie z. B. die Aufsicht über die Volksschulen, Irrenanstalten, Gefängnisse etc.[1]).

Mit den Befugnissen des Maire als einem Organ der Kommune haben wir uns eingehender zu beschäftigen. Der Maire hat in dieser Eigenschaft insbesondere folgende Funktionen: Er führt allgemein die Beschlüsse des Munizipalrats aus, so insbesondere das Budget, unterzeichnet die Verträge im Namen der Gemeinde, nimmt gemäß den Beschlüssen des Munizipalrats Schenkungen und Vermächtnisse endgültig an und leitet die öffentlichen Arbeiten und Straßenbauten in der Gemeinde. Ferner vertritt er die Gemeinde vor Gericht, sei es als Klägerin, sei es als Beklagte.

Als administrative Behörde übt der Maire selbständig eine Reihe von Rechten der Gemeinde aus, so namentlich die städtische und ländliche Polizeigewalt[2]). Seine Beschlüsse verkündigt er in der Form von Erlassen, die als solche Vollstreckungskraft haben. Ohne die vorherige Genehmigung des Munizipalrats kann der Maire provisorisch Schenkungen namens der Gemeinde annehmen[3]) und zur Erhaltung des Kommunaleigentums die erforderlichen Maßregeln treffen[4]).

Die Beschlüsse, die der Maire als Organ der Gemeinde faßt, sind, wie wir oben gesagt haben, selbständig vollstreckbar. Die Kontrolle des Munizipalrats, der ja nur viermal jährlich tagt, hindert ihn wenig in seiner Bewegungsfreiheit und man könnte zu der Annahme neigen, daß der Maire in der Gemeinde allmächtig ist und in den ihm übertragenen Rechten die Selbstverwaltungsidee einen Triumph davongetragen hat. Aber diese vielseitige Tätigkeit des Maire, die beinahe alle kommunalen Angelegenheiten umfaßt, erscheint uns in einem ganz anderen Lichte, wenn wir den vernichtenden Satz betrachten: „Le Préfet peut annuler les arrêtés du maire ou en suspendre l'exécution“[5]) [6]).

---

[1]) Art. 92, 1884: Le maire est chargé, sous l'autorité de l'administration supérieure: 1°. De la publication et de l'exécution des lois et règlements. 2°. De l'exécution des mesures de sûreté générale. 3°. Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois.

[2]) Art. 91, 1884: Le maire est chargé sous la surveillance de l'administration supérieure de la police municipale et rurale.

[3]) Art. 113, ibidem: Le maire peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons et legs et former avant l'autorisation toute demande en délivrance.

[4]) Art. 122, ibidem: Le maire peut toujours, sans autorisation préalable, intenter toute action possessoire ou y défendre, et faire tous actes conservatoires ou interruptifs de déchéance.

[5]) Art. 92, ibidem.

[6]) Leroy-Beaulieu, Administration locale l. c. p. 93: Ses pouvoirs (du maire) sont en eux-mêmes immenses; ils embrassent toutes les matières que les lois générales ou les règlements départementaux n'ont pas réglées. Mais ces pouvoirs si étendus sont rendus singulièrement précaires par le véto préfectoral qui est suspendu sur eux comme une épée de Damoclès. Selon qu'on le considère sous ses rapports avec les administrés ou avec le Préfet, le maire est grand ou il est petit; c'est un maître absolu ou un subalterne presque sans consistance.

Und damit sind die Rechte des Präfekten noch keineswegs erschöpft. Dieser ist vielmehr ermächtigt, den Maire und die Adjoints für die Dauer eines Monats zu suspendieren, und das Gesetz fordert nicht, daß er die Gründe für seine Maßregel angibt[1]); diese Frist kann vom Minister des Innern bis zu 3 Monaten verlängert werden. Das Gesetz gestattet endlich der Regierung, den ihr unangenehmen Maire abzusetzen, allerdings nur durch Dekret des Präsidenten der Republik. Aber auch dieses Dekret bedarf keiner Begründung. Wenn auch anzunehmen ist, daß die Regierung nur aus schwerwiegenden Gründen von ihren Rechten Gebrauch machen wird, so ist doch die bloße Existenz dieser Rechte eine große Gefahr für die Selbständigkeit der Gemeinde, und auch in der Person des Maire sehen wir das Bestreben des Gesetzgebers darauf gerichtet, eine Stärkung lokaler Behörden auf Kosten der Zentralgewalt zu verhindern.

Es erscheint als ein dringendes Erfordernis, den Maire dieser willkürlichen Kontrolle des Präfekten zu entziehen. Andererseits aber müßten die Adjoints, die nach der bisherigen Gesetzgebung nur als Delegierte des Maire in Tätigkeit treten durften, in ein kollektives Verwaltungsorgan verwandelt werden mit der Befugnis, unter Leitung des Maire für ein regelmäßiges Funktionieren der mannigfachen städtischen Verwaltungszweige zu sorgen.

Siebentes Kapitel.

Die Verwaltung von Paris und des Seine-Departements.

Weder das Gesetz über die Generalräte vom 10. August 1871 noch das Kommunalgesetz vom 5. April 1884 finden Anwendung auf das Seine-Departement bzw. die Verwaltung der Stadt Paris. Es erscheint einleuchtend, daß ein Verwaltungsbezirk, in dessen Bereich die Hauptstadt des Landes liegt, und die Hauptstadt selbst nicht ebenso wie ein unbedeutendes Departement oder gar wie eine kleine Kommune verwaltet werden können. Deshalb ist es aber noch keineswegs gerechtfertigt, diese Sonderstellung dadurch zu kennzeichnen, daß man sowohl dem Seine-Departement wie der Stadt Paris fast jede selbständige lokale Verwaltung verweigert und sie vielmehr völlig der Leitung der Zentralgewalt unterstellt. Dazu kommt noch der gar nicht genug zu rügende Umstand, daß noch immer kein einheitliches Gesetz die Verwaltung dieser beiden Körperschaften regelt, sondern daß man sich aus ca. zehn Gesetzen die Vorschriften zusammenstellen muß, die hier Anwendung finden sollen. Es würde über den Rahmen unserer Aufgabe gehen, die besondere Verwaltung des Seine-Departements und der Stadt Paris eingehend zu schildern. Aber da gerade auf diesem Gebiet sich ein weites Arbeitsfeld für die Dezentralisation eröffnet, wollen wir wenigstens kurz die Sonderstellung dieser beiden Verwaltungsbezirke kennzeichnen.

Was zunächst das Seine-Departement anbelangt, so gilt folgendes: Es wird verwaltet von einem Präfekten und einem Generalrat. Die Departementskommission fehlt: denn das Gesetz vom 10. August 1871, durch das sie geschaffen worden, findet auf das Seine-Departement keine Anwendung.

Der Generalrat des Seine-Departements setzt sich zusammen aus den 80 Abgeordneten des Pariser Munizipalrats zu denen 8 Abgeordnete kommen,

[1]) Art. 86, 1884: Les maires et adjoints peuvent être suspendus par arrêté du préfet pour un temps qui n'excèdera pas un mois et qui peut être porté à 3 mois par le ministre de l'intérieur.

Ils ne peuvent être révoqués que par décrét du Président de la République.

die in den Arrondissements von Sceau und St. Denis gewählt werden (Art. 1 Gesetz vom 16. September 1871). Im Artikel 2 desselben Gesetzes, den wir der Kuriosität halber ganz aufführen, finden wir die verschiedenen Vorschriften, die für das Seine-Departement Anwendung finden. Es heißt dort: „Les lois des 22 juin 1833, 10 mai 1838 et 18 juillet 1866 sont applicables au département de la Seine, en ce qu'elles n'ont rien de contraire à la présente loi.

La loi du 14 Avril 1871 et le titre II de celle du 10 Août 1871 sont applicables au département de la Seine en ce qu'elles n'ont rien de contraire à la présente loi.

La loi du 14 avril 1871 et le titre II de celle du 10 août 1871 sont applicables au Conseil général de la Seine, concernant les conditions de l'électorat et de l'éligibilité.

Le titre II de la loi du 22 juin 1833 est applicable à la tenue des sessions du Conseil général de la Seine.

Sont maintenues les dispositions des lois des 10 mai 1838 et 18 juillet 1866, en ce qui regarde les attributions du Conseil général de la Seine[1]).“

Aus dem Titel II, Artikel 12 des Gesetzes vom 22. Juni 1833 ergibt sich, daß sich der Generalrat nur dann versammeln darf, wenn er von der Regierung einberufen wird. Dies ist eine wesentliche Abweichung von den übrigen Generalräten, deren Tagungen gesetzlich festgesetzt sind[2]).

Auch die Attributionen, die dem Generalrat der Seine zustehen, sind sehr beschränkt. Für ihn gelten noch die Bestimmungen des Artikels 5 des Gesetzes vom 10. Mai 1838, nach dem die Generalratsbeschlüsse der Genehmigung der Regierung oder ihres Vertreters unterliegen. Der Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Juli 1866 hat dann zwar für einige Angelegenheiten dem Generalrat ein definitives Beschlußrecht eingeräumt, aber im ganzen ist die Verwaltung des Seine-Departements mehr in den Händen der Regierung als in denen seiner gewählten Vertreter.

Ebensowenig ist für die Stadt Paris von Selbstverwaltung zu reden. Paris hat zwar eine gewählte beratende Versammlung, den Munizipalrat, von 80 Mitgliedern, von denen die 20 Arrondissements der Stadt je vier wählen[3]). An der Spitze der Versammlung steht ein gewählter Präsident. Aber die Metropole hat nicht wie die übrigen Kommunen das Recht, sich ihr Oberhaupt, den Maire, selbst zu wählen. Vielmehr übt der Seinepräfekt, der von der Regierung ernannt wird, gleichzeitig die Funktion eines Maire von Paris aus. Nur teilt er dieses Amt mit dem Polizeipräfekten, der die Polizeigewalt in der Stadt ausübt. Da gemäß den früheren Gesetzen vom 18. Juli 1837 und vom 24. Juli 1867 die meisten Beschlüsse des Munizipalrats der Genehmigung des Präfekten unterliegen, so kann man mit gutem Recht sagen, daß Paris vom Präfekten verwaltet wird, dem der Munizipalrat zwar der Form nach als beschließendes, de facto aber nur als beratendes Organ

[1]) Der Präsident des Präfekturrats des Seine-Departements, dem gegenüber ich meine Verwunderung über die Kompliziertheit dieser Verwaltungsorganisation äußerte, gab mir zu, daß sich selbst die eingeweihtesten Fachleute kaum in ihr zurecht finden könnten.

[2]) Vgl. Art. 23, Gesetz 10. August 1871: Les Conseils généraux ont chaque année deux sessions ordinaires.

[3]) Art. 10, Gesetz vom 14. April 1871: Les 20 arrondissements de la ville de Paris nomme chacun 4 membres du Conseil municipal. Ces 4 membres seront élus par scrutin individuel à la majorité absolue à raison d'un membre par quartier.

zur Seite steht. Denn ganz abgesehen davon, daß die Beschlüsse des Munizipalrats nicht definitiv sind, ist seine Initiative völlig ausgeschlossen. Es steht im Belieben des Präfekten, ob er ihm eine Angelegenheit zur Beratung unterbreiten will oder nicht. An der Spitze jedes der 20 Arrondissements der Stadt steht ein Maire, der durch den Präsidenten der Republik ernannt wird. Diese Maires sind, was ihre Funktionen anbelangt, gar nicht zu vergleichen mit den Maires der übrigen Kommunen; sie vertreten die Regierung in den einzelnen Arrondissements und üben im ganzen nicht mehr als die Funktion eines Standesbeamten aus[1]).

Die Stadt Paris hat ihr eigenes Budget. Dieses wird vom Präfekten aufgestellt und dem Munizipalrat vorgelegt; nur die Einforderung der Kredite für die Polizeipräfektur ist dem Polizeipräfekten vorbehalten. Seit 1890 tritt der Munizipalrat in seiner Gesamtheit als Budgetkommission zusammen und berät in geheimen Sitzungen über den Budgetvorschlag des Präfekten. Außerdem werden besondere Berichterstatter ernannt und mit dem genauen Studium der einzelnen Budgets beauftragt, die dann dem Plenum über das Ergebnis ihrer Untersuchungen referieren. Das votierte Budget wird dann an den Minister des Innern gesandt, der es der Genehmigung des Präsidenten der Republik unterbreitet.

§ 2. Reformbestrebungen.

Natürlich ist dieses völlig veraltete Verwaltungssystem wiederholt zum Gegenstand der Kritik in der Literatur und in den gesetzgebenden Versammlungen gemacht worden. Ein Gesetzesvorschlag vom 25. Januar 1894, den der Deputierte Henri Michelin in die Kammer einbrachte, verlangt einfach die Anwendung des Gemeinrechts, d. h. des Gesetzes vom 10. August 1871 für das Seine-Departement und des Gesetzes vom 5. April 1884 für die

[1]) Wir ersehen aus den Motiven (Dalloz, Code des lois politiques et administratives, Ges. 14. April 1871), daß ein Mitglied der Nationalversammlung, Raudot, in den 20 arrondissements wirkliche Verwaltungsbezirke schaffen wollte, die mit eigenem Vermögen und entsprechend eigenem Budget versehen, sich selbst verwalten sollten. Diesen Vorschlag lehnen die Motive unter Nr. IX mit folgenden Worten ab: Cette innovation a été jugée inpraticable à cause de la centralisation de tous les services administratifs de la ville de Paris. Que cette concentration soit un bien ou un mal, c'est un fait, dont il faut tenir compte, d'autant plus que nous ne pouvons pas d'un trait de plume défaire ce qui a été constitué par le travail de 70 ans.

Auch über die Maires war man durchaus nicht einer Meinung (Motive unter Nr. 13). Die einen wollten, daß sie durch Dekret ernannt würden; denn sie fürchteten „que l'ordre, si difficile à maintenir dans les temps malheureux où nous vivons, ne fut compromis par la création dans Paris, de 20 administrations qui ne seraient pas animées du même esprit et ne suivraient pas la même impulsion".

Die anderen meinten, daß die Maires von Paris, die mit den übrigen Maires gar nicht zu vergleichen seien, besonderen Ernennungsregeln unterliegen müßten. Vor allem, da sie an der Spitze der Wohltätigkeitsanstalten ihres Arrondissements ständen und dadurch über einen Teil der öffentlichen Gelder zu verfügen hätten, sollten sie „une origine élective" haben. Merkwürdigerweise ist diese Meinung der Majorität im Gesetze dadurch verwirklicht worden, daß die Wahl nicht etwa durch die Bürger oder deren Vertreter, den Munizipalrat, sondern durch den Präsidenten der Republik erfolgt.

Stadt Paris[1]). Nur einige Vorschriften weichen vom Gemeinrecht ab. So sind besondere Wahlregeln für die Zusammensetzung des Generalrats der Seine und des Munizipalrats von Paris gegeben[2]); auch die Vorschriften, nach denen die Mitglieder der General- und Munizipalräte für ihre Mühewaltung nicht entschädigt werden dürfen, finden keine Anwendung[3]). Den Vorsitz des Munizipalrats führt nicht der Maire, sondern ein gewählter Präsident[4]). Der Maire wird unterstützt von 5 Adjoints, von denen jeder mit der Leitung einer der folgenden Verwaltungszweige betraut ist: Städtische Polizei, öffentliche Wohlfahrtspflege, städtisches Unterrichtswesen und Finanzverwaltung, öffentliche Arbeiten, Markthallenverwaltung.

„Die Maires und Adjoints der Arrondissements sollen vom Munizipalrat gewählt werden“[5]).

Dieselben Wünsche kamen auch in einer sehr interessanten Kammersitzung vom 21. Dezember 1900 zum Ausdruck, in der der Sozialist Vaillant die Anwendung des Gemeinrechts für Paris und das Seine-Departement forderte[6]). Diese beiden Körperschaften, führt Vaillant aus, befinden sich in sehr merkwürdiger Lage: Es existiert kein Gesetz, das ihre Verwaltung regelt; man kann mit Recht diese Behauptung aufstellen, denn die Gesetze, welche für sie gelten, sind weder für die Stadt Paris noch für das Seine-Departement geschaffen worden. . . . . Trotz dieses Fehlens einer gesetzlichen Regelung hätten sich dank den Bemühungen einer radikalen und sozialistischen Mehrheit innerhalb des Munizipalrats sozusagen durch Gewohnheitsrecht lokale Freiheiten durchgesetzt, so daß die munizipale Verwaltung eine segensreiche Tätigkeit entfalten konnte[7]). Aber seit den Wahlen vom Mai 1900 sei an die Stelle dieser liberalen Majorität im Munizipalrat eine reaktionäre aus Klerikalen und Monarchisten bestehende Mehrheit getreten, die diese mühsam errungenen Freiheiten aufs ernstlichste bedrohten[8]). Dieser ganz unhaltbaren Lage müsse schleunigst ein Ende gesetzt werden. Am

[1]) Art. I: La loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux est applicable au département de la Seine.

Art. II: La loi du 5 avril 1884 est applicable à la ville de Paris.

[2]) Art. IV und VI des Entwurfes.

[3]) Art. V und VIII des Entwurfes.

[4]) Art. VII: Le Maire de Paris ne préside pas le Conseil municipal qui élut son bureau composé d'un président, de deux vice-présidents, de 4 secrétaires et d'un syndic.

[5]) Art. 10 des Entwurfes vom 25. Januar 1894.

[6]) Journal officiel, Chambre des Députés 21 décembre 1900 p. 2889 et s.

[7]) Motive: Il y avait un véritable développement des institutions populaires les plus essentielles et de protections du travail dans lesquelles Paris avait une initiative extrêment généreuse, avait donné l'exemple non seulement aux communes mais aussi à l'Etat.

[8]) Motive: Cette majorité réactionnaire naturellement opposée à la minorité socialiste, compromet par sa politique les institutions que si difficilement avaient établies les majorités républicaines et socialistes antérieures. . . . . Mon interpellation a cet objet précis, exact — elle n'en a pas d'autres — de vous démontrer qu'il est indispensable qu'une loi intervienne. . . . . Vous comprenez qu'il n'est pas admissible que Paris soit sans lois; qu'il ne soit régi que par le bon plaisir gouvernemental et q'un gouvernement tantôt permette au Conseil municipal de se maintenir sur des positions conquises, tantôt au contraire l'en repousse et cela sans rime ni raison; seulement parce que c'est son bon plaisir.

Schlusse seiner interessanten Ausführungen fordert dann Vaillant als mindestes Zugeständnis der Regierung die Anwendung des gemeinen Rechts für Paris und das Seine-Departement[1]). Da griff der Ministerpräsident Waldeck-Rousseau in die Debatte ein, und erklärte, daß Paris als Hauptstadt des Landes unmöglich ebenso organisiert werden könne, wie irgend eine kleine unbedeutende Kommune[2]).

Schließlich votierte die Kammer eine Tagesordnung, die folgendermaßen gefaßt war: La Chambre invite le gouvernement à lui soumettre un projet de loi comportant une nouvelle organisation du Conseil municipal ainsi que du Conseil général de la Seine.

Der Einwand, den der Ministerpräsident gegen die Anwendung des gemeinen Rechts für Paris geltend macht, halten wir für gerechtfertigt. Nicht begründet aber erscheinen mir die Befürchtungen, die Delaître äußert, um die Bewilligung einer autonomen Verfassung für die Stadt Paris zu verhindern[3]). Die Unruhen der Kommune als abschreckendes Beispiel heranzuziehen, um eine gesunde der modernen Zeit entsprechende Entwicklung aufzuhalten, ist eine Kampfmethode, der energisch entgegengetreten werden muß.

Über das Nähere einer Neuorganisation der Stadt Paris kann man vielleicht verschiedener Meinung sein; aber die Überzeugung, daß die Verwaltung der Stadt Paris endlich durch ein besonderes Gesetz geregelt werden muß, ist in allen Parteien vertreten. Vor allem müßte in diesem neuen Gesetze der Hauptstadt das Recht eingeräumt werden, einen gewählten Maire an ihre Spitze zu stellen, den ein ebenfalls gewähltes Magistratskollegium in seiner schwierigen Aufgabe unterstützen würde. Und ferner müßte der Regierung die Möglichkeit genommen werden, sich durch das Recht, die Beschlüsse des Generalrats zu genehmigen, in alle lokalen Angelegenheiten zu mischen.

---

[1]) En terminant je vous dis que par ma voix, par celle de tous mes collègues de Paris et de la Seine, la ville de Paris et le département de la Seine vous demandent de les faire rentrer pour le moins dans le droit commun, d'établir leur constitution municipale et départementale, d'établir et de garantir leur droits.

[2]) Lorsque je regarde une des communes de France, je vois qu'elle est dans toute la hiérarchie administrative la plus petite parcelle, la plus faible unité; elle est dominée par le canton; celui-ci est dominée à son tour, par l'arrondissement et ce dernier par le département.

Il n'y a qu'une commune en France qui absorbe 20 arrondissements en elle même et la presque totalité d'un département. Il n'y a qu'une commune non plus qui soit la capitale et dans laquelle se trouvent tous les pouvoirs publics.

[3]) Delaître, La municipalité parisienne et les projets de réforme, p. 152: Or les consequences du désintéressement du gouvernement à l'égard des communes sont malheureusement trop facile à prévoir. . . . . Pour les grandes Communes qui mettraient infailliblement à leurs têtes des politiciens ambitieux ce serait une lutte sourde et incessante contre un pouvoir central. . . . . Paris en particulier qui en qualité de capitale est un terrain remarquable, propice à l'éclosion des mouvements populaires ou insurrectionnels, aurait le triste bonheur, si l'on venait à le doter d'un gouvernement municipal autonome, de démontrer le premier des dangers d'une pareille conception.

Achtes Kapitel.

Die Dezentralisation in Literatur und Presse seit dem Departementgesetz von 1871.

Durch die politischen Kämpfe in den ersten Jahren der dritten Republik trat das Interesse für die Dezentralisation etwas in den Hintergrund. Die Votierung des Kommunalgesetzes vom 5. April 1884 ist fast das einzige bemerkenswerte Ereignis in den ersten zwei Jahrzehnten ihres Bestehens. Um das Jahr 1890 herum trat die Dezentralisationsbewegung in ein neues Stadium ein. Man begnügte sich nicht mehr, für die schon bestehenden Körperschaften, Departements, Arrondissements und Kommunen, größere Selbständigkeit und Unabhängigkeit von der Zentralgewalt zu fordern; man fühlte vielmehr, daß das Departement als Verwaltungsbezirk zu klein sei und vor allem nicht über die nötigen Mittel verfügte, um dort, wo Gleichgültigkeit und Stillstand herrschte, neues Leben zu erwecken. Man forderte jetzt die Schaffung großer Regionen, nach dem Vorbilde der alten Provinzen, denen für die Verwaltung der lokalen Angelegenheiten völlige Autonomie verliehen werden sollte. Männer von Weltruf wie der Akademiker Maurice Barrès und Paul Bourget ergriffen die Feder und traten begeistert für die Sache der Dezentralisation ein[1]). Auch in der Kammer fand die Bewegung Wiederhall und im Jahre 1894 (8. Dezember) beschloß die Kammer mit großer Majorität, die Regierung aufzufordern, einen Gesetzentwurf über die Verwaltungsreform vorzubereiten. Es trat dann auch im Jahre 1895 eine Komission zusammen, deren langjährige Beratung aber leider zu keinem praktischen Resultat führte[2]).

Unter den Zeitschriften, die für die neue Verwaltungsorganisation des Landes Propaganda machten, ist die Nouvelle Revue zu nennen: Quelle que soit l'étiquette que l'on adopte, heißt es dort an einer Stelle, qu'on soit fédéraliste ou décentralisateur, il importe d'abolir le département; le département est un cadre artificiel, ses seuls effets sont négatifs; il comprime, il entrave la vie locale, il n'y répond à aucun intérêt réel . . . . [3]). Ähnlich ist die Schlußfolgerung, die Charles Maurras in seiner interessanten Studie über die Dezentralisation zieht. Das zentralisierende System des Jahres VIII, so sagt er etwa, wenn wir seine Gedanken kurz zusammenfassen wollen, hat sich überlebt. Der Staat muß befreit werden von der Aufgabe, für die Interessen der lokalen Körperschaften zu sorgen, um seine ganze Arbeitskraft, seine Machtfülle den großen nationalen Fragen zu widmen. Den Kommunen die kommunalen Angelegenheiten, den Provinzen die provinzialen; wenn einmal diese lokale Selbständigkeit den Kommunen und Provinzen eingeräumt sein wird, dann wird auch die Stabilität und Macht der Zentralgewalt gestärkt und gesichert werden[4]). Aber Maurras hat wenig Hoffnung, daß die Republik diese ersehnte Dezentralisation verwirklichen könnte. Er ist Royalist und vertritt die Ansicht, daß nur eine monarchistische Regierung die Möglichkeit

[1]) In einem Vortrage, den Barrès in Bordeaux hielt, definierte er folgendermaßen seine politische Auffassung (abgedr. bei Maurras, Decentralisation S. 23): Famille d'individus, voilà les communes; familles de communes, voil la région; famille de régions, voilà la nation; une famille de nations, citoyens socialistes, voilà l'humanité fédérale où nous tendons.

[2]) Commission extraparlamentaire de décentralisation.

[3]) Abgedruckt bei Maurras, L'idée de la Décentralisation, S. 22.

[4]) Maurras l. c. S. 44.

habe, dem Lande lokale Freiheiten zu gewähren. Die Republik dagegen müsse die Zentralisation beibehalten, denn sie sei eine notwendige Bedingung für ihre Existenz[1]). Leider scheinen ihm die Tatsachen Recht geben zu wollen. Denn seit dem Gesetze 1884, das selbst weit davon entfernt ist, den Kommunen völlige Autonomie zu verleihen, hat die Republik in der Tat keinerlei Selbstverwaltung verwirklicht.

Ein sehr interessantes Gegenstück zu diesem politischen Bekenntnis des Royalisten Maurras sind die Ausführungen eines hervorragenden Republikaners J. Paul-Boncour, in seinem Artikel über „Die Republik und die Dezentralisation[2])". Nachdem er die Notwendigkeit einer Neuorganisation des Landes zu Gunsten der lokalen Gewalt betont hat, weist er darauf hin, daß Republik und Dezentralisation untrennbare Begriffe seien. „Ce qui est certain", so sagt er, „c'est qu'à l'heure actuelle nous souffrons d'un excès de centralisation, c'est que la tâche d'aujourd'hui est d'organisation plus que de combat, et que l'organisation d'une démocratie ne sortira jamais de la dictature d'un homme ou d'une collectivité, d'un monarque ou d'un parlement, d'un chef ou d'un partie, mais bien de l'évolution spontanée de groupements sociaux ayant recouvré le plénitude de leur autonomie." Und bitter beklagt er die Gleichgültigkeit, die von den Republikanern dieser wichtigen Frage entgegengebracht wird.

Im März 1900 hat sich unter dem Namen „Fédération Régionaliste Française" eine Vereinigung gegründet, deren Namen schon sagt, welche Ziele sie verfolgt. Bekannte Politiker, wie der Kammerpräsident Paul Deschanel, Paul Doumer, P. Baudin, J. Paul-Boncour, A. Ribot gehören zu ihren Mitgliedern. Was die Verwaltung anbetrifft, so fordert ihr Programm vor allem die Schaffung größerer über den Departements stehender Verwaltungsbezirke und die Verleihung der Autonomie an die lokalen Gewalten[3]).

Die wahre Seele der Bewegung aber ist augenblicklich der délégué général der eben genannten fédération, J. Charles-Brun, dessen geistreiches „Le Régionalisme" betiteltes Werk ein vortreffliches Bild der Bestrebungen gibt, für die er und die anderen Regionalisten eintreten. Charles-Brun ist kein Rechtsgelehrter, sondern Nationalökonom und bei alledem ein feinsinniger Schriftsteller, den glühende Liebe für die heimatliche Scholle geradezu dazu prädestiniert hat, die Seele und das Haupt der regionalistischen Bewegung in Frankreich zu werden. Abgesehen von zwei großen Abschnitten, die dem „régionalisme intellectuel" und dem „régionalisme économique et social" gewidmet sind, behandelt er in einem umfangreichen Kapitel den „régionalisme administratif", mit dem allein wir uns zu beschäftigen haben. Das Bild, das wir aus seinen Ausführungen vom gegenwärtigen Stande der Bewegung gewinnen, ist etwa folgendes:

Die Einteilung des Landes in 86 Departements ist als ein willkürliches Werk des ersten Revolutionsjahres anzusehen und entspricht nicht mehr den Forderungen der Gegenwart. Die Departements als solche sind zu klein, sie sind ökonomisch unfähig, selbständig lokales Leben zu entfalten. Deshalb

[1]) Maurras in seinem Artikel: Que la République ne peut pas décentraliser (Gazette de France, 30 et 31 juillet 1903).

[2]) La Renaissance latine, 15. Juni 1903.

[3]) Programm I. Au point de vue administratif: 1°. Création de centres régionaux, industriels et universitaires; 2°. Gestion des affaires de la Commune par la Commune, de la région par la région, de la nation par l'Etat. . . . .

müssen die zahlreichen Departements durch eine kleinere Zahl großer Verwaltungsbezirke, die als Regionen bezeichnet werden, ersetzt werden. Jede Region soll ihre Hauptstadt (centre régional) haben, in der die lokale nunmehr regionale Versammlung ihre Tagung abhält. Hier sollen sich die lokalen Interessen zentralisieren, hier werden die Kredite zur Bestreitung der lokalen Ausgaben bewilligt, von hier gehen die Weisungen an die kleineren Verwaltungsbezirke; die Intervention der Pariser Zentralregierung in rein lokalen Angelegenheiten ist ausgeschaltet, nur wenn es sich im allgemeinen um nationale Interessen handelt, wird die Zentralregierung als Kontrollorgan tätig. Soweit herrscht Einmütigkeit unter den Regionalisten. Aber die Ansichten divergieren über die Art und Weise, wie die neuen Regionen geschaffen werden sollen. Es lassen sich in der Hauptsache zwei Systeme unterscheiden. Die Anhänger des ersten Systems wollen die Neueinteilung des Landes im Wege der Gesetzgebung verwirklicht sehen. Nur wünschen die einen dieser Richtung, daß die Provinzen des ancien régime wiederhergestellt werden, andere wollen die neuen Regionen durch Gruppierung mehrerer Departements zu einem einheitlichen Verwaltungsbezirk schaffen und wieder andere endlich fordern eine gänzliche Neueinteilung unter Berücksichtigung der modernen Verhältnisse, namentlich in ökonomischer Hinsicht.

Die Anhänger des zweiten Systems dagegen, die, um Charles-Bruns Bezeichnung zu gebrauchen, die Schule der régionalisation spontanée bilden, fürchten, daß eine Neueinteilung, deren Karte von der gesetzgebenden Körperschaft, also am Sitze der Zentralgewalt gezeichnet würde, nur halbe, unvollkommene Arbeit sein könnte. Deshalb soll man die Region aus sich selbst heraus entstehen lassen, denn an vielen Orten existiert sie schon, und an anderen ist sie im Entstehen begriffen. Dem Staat bleibt dann nur noch die Aufgabe übrig, die einmal vorhandenen Regionen als Verwaltungsbezirke zu sanktionieren. Zu dieser letzteren Auffassung bekennt sich auch Charles-Brun selbst in einem Aufsatz vom Oktober 1912[1]), ja er nimmt die Prägung der Bezeichnung régionalisation spontanée für sich in Anspruch.

Gewiß hat ein solches langsames Werden und Entstehen der Region aus lokalen Bedürfnissen heraus manches für sich und wäre zum mindesten einer schematischen Einteilung durch den Gesetzgeber vorzuziehen. Aber unseres Erachtens würde die ohnehin schon so langsame Entwicklung der Reformen eine weitere Verzögerung erfahren, und es wäre sehr wohl möglich unter Berücksichtigung der agraren, kommerziellen und ökonomischen Verhältnisse auch im Wege der Gesetzgebung ein annehmbares Resultat zu erzielen. Natürlich müßten kompetente Fachleute aus den interessierten Kreisen der Finanzwelt, des Handels und der Landwirtschaft, sowie Nationalökonomen und Geographen aufgefordert werden, bei dieser Neueinteilung des Landes tätig mitzuwirken; denn würde die neue Karte Frankreichs auf einem Ministerpulte gezeichnet, so wäre damit der Sache des Regionalismus wenig gedient. In diesem Zusammenhang ist ein sehr interessanter Aufsatz des Geographieprofessors an

[1]) Quelques positions nouvelles du problème régionaliste in Notre Pays, Oktober 1912: . . . . . Mais je veux parler ici des régionalistes purs. Or parmi eux, je l'ai dit, il en est qui ne croient pas dutout à la nécessité ni à l'efficacité d'une division nouvelle créée par un ministère ou un parlement. N'essayez pas de les convaincre: leur siège est fait. Tout au plus reconnaîtront-ils à l'Etat le droit de sanctionner, de consacrer le travail des initiatives et des affinités économiques. Je pense bien à avoir employé le premier, en 1905, le terme de régionalisation spontanée. . . . . .

der Sorbonne Vidal de La Blache über die französischen Regionen zu erwähnen[1]), in dem der Gelehrte eine alle Interessen berücksichtigende Einteilung des Landes vorschlägt. Auch er ist der Ansicht, daß das Departement sich überlebt hat. An seine Stelle soll die Region treten mit einer entwicklungsfähigen Hauptstadt als Mittelpunkt: „La puissance de l'Etat", so sagt er, „s'exerçant sans intermediaires sur le département est un contresens dans la vie moderne. En face d'un formalisme administratif pour qui toute initiative régionale est une usurpation, se dresse l'esprit de clocher qui ramène tout à la mesure. Le temps n'est plus de chercher dans la centralisation politique le secret de la force." Und an einer anderen Stelle heißt es: „La ville régionale offre les avantages d'une organisation éprouvée, d'une base d'opération plus large, d'institutions enfin qu'elle est seule en état de créer et de faire vivre. . . . . Elle représenterait le degré intermédiaire plus nécessaire que jamais entre la ville purement locale et la captitale politique placée trop loin."

Er schlägt am Ende seiner Ausführungen folgende 17 Regionen vor: 1. Région de Paris, 2. Région de Lille, 3. Région de Nancy, 4. Région de Dijon, 5. Région de Lyon, 6. Région de Grenoble, 7. Région de Marseille, 8. Région de Montpellier, 9. Région de Toulouse, 10. Région de Bordeaux, 11. Région de la Rochelle, 12. Région de Limoges, 13. Région de Clermont-Ferrand, 14. Région de Bourges, 15. Région de Nantes, 16. Région de Rennes, 17. Région de Rouen.

Neuntes Kapitel.

Reformbestrebungen in der Gesetzgebung.

Natürlicherweise hat die eifrige Agitation der Dezentralisatoren oder Regionalisten, um die modernere Bezeichnung zu gebrauchen, auch auf die gesetzgebenden Versammlungen, Senat und Deputiertenkammer, einen gewissen fortschrittlichen Einfluß ausgeübt. So sehen wir in den letzten zwei Jahrzehnten in kurzen Abständen Gesetzentwurf auf Gesetzentwurf folgen, die sich mit der Neuorganisation der lokalen Verwaltung befassen. Sie haben zwar bis jetzt zu keinem praktischen Resultat geführt; aber da sie getreulich die Stimmung wiederspiegeln, die in fast allen Parteirichtungen der Kammer vertreten ist, wollen wir einige von ihnen im wesentlichen wiedergeben.

Zunächst ist der Gesetzentwurf Ramel vom 9. Juli 1898 zu nennen, der „von den Ersparnissen handelt, die durch die Dezentralisation verwirklicht werden können".

Frankreich ist, so heißt es in den Motiven, das am stärksten mit Steuern belastete und das meist verwaltete Land Europas. Die Steuerlasten, die eine notwendige Folge der komplizierten Verwaltungsorganisation seien, könnten und müßten eben durch eine Vereinfachung des völlig veralteten Verwaltungssystems reduziert werden. Die Einteilung des Landes in kleine Verwaltungsbezirke, wie die noch bestehenden 86 Departements, die sich bei ihrer Errichtung zu Anfang der großen Revolution durch die schwierigen Verkehrsverhältnisse rechtfertigen ließen, sei heutzutage, wo sich ein ausgedehntes Eisenbahn- und Telegraphennetz über ganz Frankreich ausdehne, nicht nur überflüssig, sondern geradezu schädlich für die gesunde Entwicklung der lokalen Körperschaften. Deshalb sei eine Neuorganisation des Landes auf Grund einer weiteren Basis als des heutigen Departements am Platze.

[1]) Revue de Paris, 15. Dezember 1910 S. 821 ff.

Es heißt dann im Artikel 1: „Ganz Frankreich mit Korsika wird in 20 Regionen und 87 Departements eingeteilt, die den gegenwärtigen Departements entsprechen; beiden Verwaltungsbezirken ist die Rechtspersönlichkeit verliehen." Die Beibehaltung der Departements scheint zunächst den eben geäußerten Ideen Motive zu widersprechen. Aber wir werden bald erkennen, daß schon die bloße Schaffung der Regionen als eines größeren Verwaltungsbezirkes eine völlige Umwälzung der Verwaltung herbeiführt. Denn fast alle staatlichen Service, deren Verwaltung der Staat sich bisher vorbehalten hatte, sollen an die Region bzw. das Departement übergehen[1]). Nicht nur der Elementarunterricht, die öffentliche Wohlfahrtspflege in allen ihren Formen usw. sollen nunmehr von den lokalen Verwaltungen geregelt werden, sondern auch die nationalen Straßen, Flußläufe und Kanäle, die bisher der staatlichen Verwaltung unterstanden, unterstehen nunmehr der Aufsicht und Verwaltung der lokalen Körperschaften. Natürlich müssen den lokalen Behörden zur Bestreitung der dadurch nötig werdenden Ausgaben auch neue Mittel zur Verfügung gestellt werden, und das Originelle der Vorlage liegt darin, daß Ramel gewisse „direkte Staatssteuern", die bisher das staatliche Budget bereicherten, völlig dem „lokalen Budget" zugute kommen lassen will[2]). Das ist eine kühne Forderung, die wir in späteren Entwürfen wiederfinden werden. Leider hat Ramel es unterlassen, die sofortige Vollstreckbarkeit der Beschlüsse des Conseil régional zu fordern, ja er überläßt sogar dem Staatsrat das Recht der Genehmigung in einer ganzen Reihe von Fällen, die in sieben Paragraphen aufgezählt sind. Sie betreffen zwar meist Angelegenheiten, die den Staat in seiner Gesamtheit interessieren, aber diese Intervention des Staatsrats hat natürlicherweise eine nicht wünschenswerte Verzögerung der Vollstreckung zur Folge[3]). Die Funktionen der Regionalkommission von sieben Mitgliedern sind im ganzen dieselben wie sie die bisherige Departementskommission im Departement ausgeübt hat. Erwähnenswert ist nur, daß sie das Budget vorbereitet und aus einer Vorschlagsliste, die der Präfekt ihr unterbreitet, die Beamten der Region ernennt, beides Rechte, die im Departement dem Präfekten zustanden. Leider erscheint die Kommission aber nicht als permanentes Verwaltungsorgan, wie wir es für wünschenswert halten würden. Sie soll vielmehr nur einmal monatlich zusammentreten und

[1]) Art. 2 des Entwurfes: Tous les services publics civils, sauf ceux des Douanes et des Fôrêts qui conservent leur organisation actuelle, seront désormais organisés par région et département.

[2]) Art. 3 . . . . Pour permettre aux régions, arrondissements ou communes de subvenir à ces dépenses, il leur est fait abandon du principal de la contribution foncière non bâtie et des droits de port et de quai maritimes et fluviaux qui seront repartis entre les régions, arrondissements, villes et communes, au prorata des charges nouvelles qui leur incomberont, par un décret portant règlement d'administration publique.

[3]) Art. 15: Le Conseil régional délibère sous réserve de l'approbation par décret rendu au Conseil d'Etat. 1°. Sur les changements de destination des édifices régionaux affectés au service public; 2°. Sur l'acceptation ou le refus des dons et legs donnant lieu à réclamation; 3°. Sur les travaux interessant à la fois la région et l'Etat et qui doivent être exécuté par ce dernier; 4°. Sur le déclassement des routes nationales; des canaux ou rivières navigables ou flottables; 5°. Sur la fixation des contingents à imposer aux départements ou communes pour l'entretion des routes nationales, canaux rivières, ports et quais maritimes et fluviaux. 6°. Sur les contributions et taxes extraordinaires ou les emprunts dépassant les limites indiqués à l'article 13.

sie übt ihre Befugnisse aus nicht kraft eigener Machtbefugnis, sondern meist kraft Delegation des Regionalrats, die sich nur auf genau spezialisierte Angelegenheiten erstrecken darf[1]). Der von der Zentralgewalt ernannte Präfekt, der an der Spitze der Region steht, ist also im wesentlichen der alte Departementspräfekt geblieben und die lokale Verwaltung ist durch ihn nach wie vor in ihrer Selbständigkeit gefährdet.

Unter der Region steht das Departement, dessen Organisation im wesentlichen die des bisherigen ist. Auch die Kantone werden beibehalten, ohne daß ihnen die Rechtspersönlichkeit verliehen wird[2]).

Im wesentlichen übereinstimmend ist die Einteilung Frankreichs, die Louis Martin, zunächst als Deputierter in einem Gesetzentwurfe vom 29. November 1901 der Kammer und später am 17. Februar 1910 als Senator dem Senate vorlegte. Er teilt die Republik in 18 Verwaltungsbezirke ein, für die er die alte Bezeichnung Departement beibehält. Die Beschlüsse des Generalrats über lokale Angelegenheiten sind sämtlich definitiv und sofort vollstreckbar, was einen sehr bemerkenswerten Fortschritt bedeutet. Selbst das Budget unterliegt nicht mehr der Regelung der Zentralgewalt, sondern wird definitiv vom Generalrat aufgestellt. Interessant ist, daß die Anleihen für lokale Zwecke von den Wählern genehmigt werden müssen. Die Exekutive steht nicht mehr dem Beamten der Zentralgewalt zu, sondern sie wird von einem Exekutivkomitee ausgeübt, das vom Generalrat gewählt wird. Wir haben darüber an anderer Stelle berichtet.

Die bisherigen Departements und Arrondissements verschwinden als Verwaltungsbezirke. An ihre Stelle tritt der Kanton, dem nunmehr Rechtspersönlichkeit verliehen wird.

Endlich ist noch der Entwurf des Deputierten Charles Beauquier zu erwähnen, den er am 9. Juni 1910 der Kammer einbrachte. Beauquier weist in den sehr sorgfältig verfaßten Motiven darauf hin, daß die Zentralisation mit dem Bestehen der Republik unvereinbar sei. Ja, er geht sogar so weit, in ihr die tiefere Ursache der Niederlage von 1870 zu sehen. „Nous avons éprouvé", so ruft er aus, „bien cruellement en 1870 le malheur d'être un Etat centralisé. Quand Paris a été bloqué par l'ennemi, c'en a été fait de la France. Et pourquoi? parce-que la province, déshabituée de toute initiative, incapable de résolution, habituée à recevoir le mot d'ordre de la Capitale, s'est trouvée comme à l'abandon, et incapable d'organiser sa défense."

Beauquier schlägt eine Einteilung Frankreichs in 25 Regionen vor. Der beratenden Versammlung der Region, dem Regionalrat, überträgt er alle Funktionen, die dem bisherigen Generalrat des Departements zustanden. Leider fordert er nicht die Beseitigung der bisherigen Einteilung der Generalratsbeschlüsse in definitive und solche, die der Genehmigung bedürfen, was eine notwendige Bedingung jeder lokalen Autonomie darstellt. Doch ersehen wir aus dem Artikel 15 seines Entwurfes von 1901, daß er der Region dadurch neue Geldmittel verschaffen will, daß der Staat ihr gewisse Einnahmen aus direkten Steuern abtritt

In diesem Zusammenhang möchten wir endlich noch die Bestrebungen D'Avenels erwähnen, der dem Staatsbudget mehrere Hundert Millionen entziehen und den einzelnen Lokalbudgets einreihen will. Er sieht in dieser

[1]) Art. 30.
[2]) Art. 64.

Maßnahme die Möglichkeit, die staatlichen Finanzen einer gesunderen Entwicklung entgegenzuführen[1]).

Schlußbemerkung.

Blicken wir zurück auf die Selbstverwaltung, wie sie der Gesetzgeber den lokalen Behörden eingeräumt hat, so können wir uns des Eindrucks der Halbheit und Unvollkommenheit der gesetzlichen Bestimmungen nicht erwehren. Deshalb sind, wie wir gesehen haben, die Dezentralisationsbestrebungen Frankreichs nicht zum Stillstand gekommen und sogar oft in den gesetzgebenden Körperschaften Gegenstand lebhafter Diskussion gewesen. Leider sind die Fortschritte, die seit den Grundgesetzen von 1871 und 1884 verwirklicht worden sind, nur unbedeutend. Mehr als eine Kommission ist im Laufe der Jahre mit der Aufgabe betraut worden, eine administrative Reform auszuarbeiten, keine von ihnen hat ein praktisches Resultat erzielt.

Warum, so fragt man sich unwillkürlich, sind alle Reformbestrebungen bisher so kläglich gescheitert? Ist die Schuld daran der Nachlässigkeit der Volksvertreter beizumessen oder dem schlechten Willen der Regierung? Mehr als einmal haben die Vertreter der Regierung die Notwendigkeit einer administrativen Neuorganisation des Landes zugegeben. So heißt es in der Regierungserklärung des Ministeriums Briand vom Juni 1910: „Dès maintenant il est possible de superposer à l'organisation départementale une organisation régionale en groupant les départements en raison de l'affinité de leurs intérêts, notamment dans les domaine économique. Cette organisation régionale comporterait des assemblées, qui aurait à connaitre de grands intérêts, dont l'ampleur dépasse les limites des départements." Und in einer späteren Regierungserklärung heißt es: „Le gouvernement (Ministerpräsident Poincaré) qui, dès la constitution du cabinet a mis à l'étude la question si importante des modifications qu'il serait possible d'apporter à la loi municipale du 5 avril 1884, est heureux de s'associer à cette très intéressante entreprise de décentralisation et il saisit avec empressement l'occasion qui lui est offerte d'aider la commission d'administration générale de la Chambre des Députés, à enrégistrer les améliorations que les conseils municipaux jugeront les plus urgentes et les plus immédiatement saisissables."

[1]) D'Avenel l. c. p. 24—26: Le déficit financier n'est dû qu'à l'exagération des dépenses: il y a peut-être pas une commune et il y a certainement pas un département dont la caisse ait été gérée avec autant d'imprudence ou, si l'on aime mieux de faiblesse que celle de l'Etat; c'est que les petites choses qui se font en grand, sont aussi mal faites que les grandes choses qui se feraient en petit. Quatre cents députés voteront les yeux fermés à Paris des milliards, en bloc, pour la construction de ponts, de canaux, de chemin de fer, d'intérêt local, que, s'il étaient assis sur les bancs de leurs conseil généraux respectifs, refuseraient individuellement en détail de se lancer dans celles de ces entreprises dont la nécessité ne leur paraîtrait ni suffisamment démontrée ni suffisamment pressante. Il y a beaucoup de dépenses que les citoyens ne feraient pas ou qui seraient moindres si l'Etat ne se chargait d'agir en leur nom. . . . . Par application de ce système, on pourrait sans inconvénient, extraire du budget annuel de l'Etat aussi bien en recettes qu'en dépenses 600 à 700 millions, qui, divisés entre les budgets particuliers des départements, demeureraient soumis au contrôle des assemblées départementales. . . . . Ce serait une garantie d'économie et une satisfaction à ce vœu des états généraux de 1789, réclamant l'action éfficace de la nation dans ses affaires.

In Wirklichkeit ist aber die Selbstverwaltung jetzt weiter als je von der Verwirklichung entfernt. Die Regierung profitiert von dem Umstande, daß wichtige Vorlagen, wie Wahl- und Steuerreform, der Votierung harren, um die administrative Reform bei ihren Anhängern in Vergessenheit geraten zu lassen. Im Grunde liegt ja die Beibehaltung der gegenwärtigen Lage der Dinge in ihrem Interesse; denn die Zentralisation ist die beste Garantie für die Aufrechterhaltung ihrer Macht und ein zweifellos bequemes Beherrschungssystem.

Aber selbst, wenn die administrative Reform einmal durchgeführt werden sollte, wäre damit in Frankreich nur halbe Arbeit getan. Die weit schwierigere Aufgabe für die Selbstverwaltung besteht in der Erziehung des französischen Bürgers zum nützlichen Mitglied des Selbstverwaltungskörpers. „Die politischen Formen", schrieb einst Herbert Spencer, „haben nicht mehr Wert, als das Volk, welches sich dieselben gibt. Es ist ein Vorurteil der französischen Nation, an die Allmacht der politischen Formen zu glauben, und zu vergessen, daß man, bevor oder während man die Einrichtung vervollkommnet, den Bürger reformieren muß." Und ähnlich äußert sich ein begeisterter Vorkämpfer der Dezentralisation in den Worten[1]): „Si depuis 1789 et surtout depuis 1814 nous avons tout souffert de l'instabilité politique, c'est présisément que nous nous sommes obstinés à ne pas changer nos habitudes et nos mœurs tandis que nous changions de fond en comble les parties les plus essentielles de nos institutions."

[1]) Ferrand, Les pays libres, p. 246.

Lebenslauf.

Geboren wurde ich, Arved London, am 29. August 1888 zu Breslau als Sohn des Kaufmanns Alphonse London und seiner Ehefrau Amélie, geb. Giwartowska, jetzt wohnhaft in Warschau. Ich bin preußischer Staatsangehöriger und evangelischer Konfession. Ich besuchte das Kgl. Französische Gymnasium zu Berlin und bestand dort Ostern 1907 die Reifeprüfung. Dann studierte ich Rechtswissenschaft an den Universitäten Berlin, Freiburg i. Br., Paris und Leipzig, wo ich am 25. Juli 1913 die Doktorwürde erwarb.